Background Paper BP-262E

# THE RULES OF THE SENATE: 1991 AMENDMENTS

James R. Robertson
Law and Government Division

June 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-05544/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-2-262E

ISBN 0-660-14515-4

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# TABLE OF CONTENTS

| | Page |
|---|---|
| INTRODUCTION | 1 |
| UNPROVIDED CASES | 2 |
| INTERPRETATION | 3 |
| SITTING TIMES FOR THE SENATE | 3 |
| DAILY HOUR OF ADJOURNMENT | 4 |
| QUORUM | 4 |
| DINNER HOUR INTERRUPTION | 6 |
| ADJOURNMENT MOTIONS | 6 |
| POSTPONEMENT OF SITTINGS | 7 |
| ROLE OF THE SPEAKER | 8 |
| DECORUM | 11 |
| STRANGERS | 12 |
| SENATORS' STATEMENTS | 12 |
| DAILY ROUTINE OF BUSINESS | 13 |
| SENATE BUSINESS | 16 |
| TABLING OF DOCUMENTS | 17 |
| RECOGNITION OF SENATORS | 17 |
| RULES OF DEBATE | 18 |
| SPEECH LIMITS | 18 |
| ALLOCATION OF TIME | 19 |
| QUESTIONS OF PRIVILEGE | 23 |
| ADJOURNMENT OF SENATE BUSINESS | 26 |
| NOTICES | 26 |
| EMERGENCY DEBATES | 27 |

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Page

DEBATABLE MOTIONS..... 29

STANDING VOTES..... 29

DEFERRED VOTES..... 30

PRE-STUDY OF BILLS..... 31

COMMITTEE OF THE WHOLE -- SPEECH LIMITS..... 32

STANDING COMMITTEE ON PRIVILEGES, STANDING RULES AND ORDERS..... 32

IN CAMERA HEARINGS OF COMMITTEES..... 33

ROYAL ASSENT..... 34

TRANSITION..... 35

CONCLUSION..... 35

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# THE RULES OF THE SENATE: 1991 AMENDMENTS

## INTRODUCTION

On 4 June 1991, members of the Progressive Conservative Party in the Senate proposed an extensive package of amendments to the Rules of the Senate. These proposals were subsequently considered by the Standing Senate Committee on Standing Rules and Orders, although Liberal Senators did not participate in these deliberations. The Committee's report, which was tabled in the Senate on 11 June 1991, recommended the adoption of substantially all of the amendments. The Senate adopted the report on 18 June 1991, thereby approving major changes to its Rules. The amendments came into effect on 19 June 1991.

These amendments constitute the most extensive overhaul and revision of the Rules of the Senate since 1906. The Rules of the Senate have remained essentially unchanged since they were introduced in that year, although various minor changes have been made over the years. The Upper Chamber has traditionally operated on a "gentlemanly" basis, with the Rules being resorted to only rarely. F.A. Kunz, in his book *The Modern Senate of Canada*, noted that "the rules of procedure in the Senate are characterized by a high degree of flexibility. Although the Rules of the Senate contain some 152 rules, made up of an original body adopted in 1906 and of subsequent changes and amendments, ... they are not adhered to with any degree of rigidity and a considerable portion of the Senate's business is in fact conducted under suspended rules."

Recent events -- especially the acrimonious 1990 debate over the Goods and Services Tax (the GST) -- resulted in considerable dissatisfaction with the existing Rules, and a desire for change. This was most prevalent on the government side, but other Senators and observers also agreed that the Rules of the Senate needed to be reviewed and revised.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



In the House of Commons, substantial changes to the Standing Orders have been made at periodic intervals. Procedural rules are not static; they need to be updated and adapted in response to changing circumstances, the pressure of a modern legislative agenda, and so forth.

Many of the new amendments to the Rules of the Senate are of a housekeeping or administrative nature. Some of them are relatively straight-forward, and non-controversial -- for instance, those which reflect practices that have developed in the Senate. A number of other changes have been modelled closely on the Standing Orders of the House of Commons. Other amendments, however, are more controversial, and carry important and far-reaching implications.

This paper will review and briefly discuss the amendments. It will explain what the new Rules are, and attempt to set them in context. The amendments will be addressed in the order in which they appear in the Rules.

## UNPROVIDED CASES

The revised Rule 1 of the Rules of the Senate states that in all cases not provided for in the Rules, "the customs, usages, forms and proceedings of either House of the Parliament of Canada shall, *mutatis mutandis,* be followed in the Senate or in any committee thereof." This wording is similar to that of the former Rule 1. A new clause has been added: Rule 1(2) provides:

> The Rules of the Senate shall in all cases be interpreted as having priority over any practice, custom or usage described in any of the appendices to the Rules. Any conflict between the appendices and the Rules shall be resolved by reference to the Rules alone.

This new clause is designed to clarify the pre-eminence of the Rules. The practices, customs and usages in the appendices are intended to assist in the interpretation of the Rules, not to overrule or modify the specific wording used. It may be useful or even necessary to refer to the appendices, but ultimately it is the wording of the Rules themselves that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



must govern; otherwise, the purpose of adopting procedural rules or standing orders would be defeated. It is not known if this has been a problem in the Senate in the past, or whether this new provision has been added out of an abundance of caution. There is nothing comparable to Rule 1(2) in the Standing Orders of the House of Commons.

## INTERPRETATION

A number of new terms have been added to the definitions in Rule 4. These are: "Leader of the Opposition," "intermediate proceeding," "meeting of the Senate," "person authorized to be on the floor of the Senate Chamber while the Senate is sitting," "ordinary daily hour of adjournment," and "sitting of the Senate." A number of these additions are consequential to other amendments. Others appear to have been inserted to remove any ambiguity, or because of an oversight in earlier versions: for instance, "Leader of the Opposition" was not defined in the old Rules, although "Government Leader in the Senate" and "Deputy Leader of the Opposition in the Senate" were.

## SITTING TIMES FOR THE SENATE

The new Rule 5 provides for the sitting times for the Senate. Accordingly, it replaces the old Rule 7, which merely stated that unless otherwise ordered, the Senate began its sittings at 2:00 p.m. The main change is the addition of an earlier meeting time for Fridays: 9:00 a.m. The House of Commons meets earlier on Fridays than on other days, thereby enabling the proceedings to finish earlier so that Members may get away for the weekend. Traditionally, the practice of the Senate has been not to sit on Mondays or Fridays except in exceptional circumstances. This new Rule does not require the Senate to sit on Friday, but rather ensures that if it does, it will begin and finish earlier.

Rule 5 goes on to provide for the ringing of bells for up to 15 minutes prior to the commencement of a sitting, the entry of the Speaker

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



at the stated times, and proceeding with prayers as soon as a quorum is present. These provisions are new, and there do not appear to be any comparable provisions in the Standing Orders of the House of Commons, although, as a practical matter, the House does provide a short "reminder bell" prior to each sitting. Fifteen minutes is a maximum, not a minimum, and it is hard to imagine cases where such a long period would be required. The new definition of "sitting of the Senate" in Rule 4(24) means that the Senate is not considered to be sitting until after the Speaker has read the prayers.

## DAILY HOUR OF ADJOURNMENT

A new provision has been added by Rule 6 whereby the Senate will adjourn at midnight (4:00 p.m. Fridays) if it is still sitting at that hour.

Most legislative bodies make specific provision for a time of adjournment. Until this change was made, however, the Rules of the Senate made no such provision. Although it is rare for the Senate to have lengthy sittings, there were several non-stop, continuous sittings over the GST. The new Senate Rule is specifically made subject to the other provisions in the Rules (such as time allocation) or "as previously ordered by the Senate."

Where a "deferred standing vote" has been scheduled for 5:30 p.m. (pursuant to Rule 68), Rule 7 provides that the Senate cannot adjourn until after the vote has been taken. The sitting, however, can be suspended so long as the bells start ringing at 5:15 p.m.

## QUORUM

Section 35 of the *Constitution Act, 1867,* provides that the quorum for the Senate is 15 Senators, including the Speaker. Under the old Rules of the Senate, the Speaker was required to adjourn the Senate if there was less than a quorum present after summoning the Senators who "may

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



be in the adjoining rooms." Under the new Rule 9, the quorum remains at 15 Senators, including the Speaker. The amendments require, however, that in addition to summoning the Senators who may be in the adjoining rooms, bells to call in the Senators must be sounded for not more than 15 minutes. This is presumably intended to enable Senators who are in their offices or elsewhere to get to the chamber. In addition to providing a mechanism for the Speaker to adjourn the Senate, the purpose is presumably to prevent unnecessary disruption of sittings and of the business of the Senate. It appears that the time for ringing the bells is discretionary: 15 minutes is a maximum, but they could be rung for a shorter period; thus, as soon as a quorum is present, the bells could be turned off. If no quorum is present at the end of 15 minutes, the Speaker is required to adjourn the Senate to the next sitting day.

The House of Commons deals with similar matters in its Standing Order 29. Under this provision, the Speaker may adjourn the House if no quorum is present at the time of meeting, and, during a sitting, shall adjourn the House if no quorum is present after the bells have been rung for 15 minutes.

Ordinarily, when a chamber is adjourned for want of a quorum, the business before it is dropped. The new Senate Rule 9(4) provides that the item of business under consideration when the Speaker adjourns the House for want of a quorum shall be placed on the Order of the Day for consideration at the next sitting of the Senate (unless it is an emergency debate). Under the old Senate practice, this item of business would have been dropped from the Order Paper. The House of Commons adopted a new Standing Order 41(2) on 11 April 1991 whereby if debate on any Order of the Day is interrupted by the House's adjournment by motion or for want of quorum, such motion or order shall be allowed to stand and retain its precedence on the Order Paper for the next sitting. New Senate Rule 9(4) seems to be somewhat broader -- it applies to any item of business -- although it only arises if the Senate is adjourned for want of a quorum. This provision clearly assists the government with planning, but also removes some of the incentive for ensuring that a quorum is always present.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## DINNER HOUR INTERRUPTION

Rule 13 provides for a dinner hour break from 6:00 p.m. to 8:00 p.m. if the Senate is then sitting, provided that if a standing vote has been ordered, it must be completed first. The Rule is essentially the same as the old Rule.

## ADJOURNMENT MOTIONS

The new Rule 15 provides that a motion to adjourn the Senate, unless otherwise prohibited in the Rules or otherwise ordered by the Senate, shall always be in order. This is similar to House of Commons Standing Order 60. As noted by various authorities on parliamentary procedure, it is always necessary that a chamber be able to adjourn itself. No such Rule previously existed in the Senate, although it is standard parliamentary practice. As noted in the Rule, there are certain other Rules of the Senate which specifically prohibit motions to adjourn during certain proceedings.

Rule 15 also provides that a motion to adjourn can only be moved when the Senator moving the motion has the floor to speak on a question before the Senate, and not on a point of order; that the question on a motion to adjourn is to be put by the Speaker forthwith without debate or amendment; that no standing vote on a motion to adjourn can be deferred; and that no second motion to adjourn shall be receivable until some "intermediate proceeding" has taken place. ("Intermediate proceeding" -- which is new in the interpretation section -- means any item that would be recorded in the *Journals of the Senate;* this meaning is consistent with that used in the British and Canadian Houses.) A standing vote could be requested, in which case a 60-minute bell would apply.

These rules and conditions are similar to those imposed in the Canadian House of Commons. They derive in large part from the practice and traditions of the British House of Commons. It should be noted, however, that the Speaker of the British House has discretion as to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



whether to accept a motion to adjourn, and that such motions are debatable, although not capable of being amended, under British practice.

Motions to adjourn are often referred to and used as "dilatory motions," whose purpose is to postpone or delay consideration of a question. They are "superseding" motions, in that they take priority over and interrupt the business that is before the House. Notice is not required.

## POSTPONEMENT OF SITTINGS

The new Rule 17(1), which is similar to the old Rule 14A(1), allows the Speaker to call the Senate back during any adjournment. A new subsection (2) has been added to deal with the situation where the Speaker is satisfied that the public interest does not require the Senate to meet at the time provided in the order of adjournment: the Speaker is directed to "consult" with the Leader of the Government and the Leader of the Opposition and to determine an "appropriate date" for the next sitting of the Senate.

In the Commons, recall of the House is provided for in Standing Order 28(3). It allows the Speaker to bring the House back early if satisfied "after consultation with the Government, that the public interest requires it." No reference is made in the Standing Orders to delaying the scheduled return of the House.

Notices of a recall or postponement of sittings of the Senate are to be sent to each Senator at his or her address filed with the Clerk of the Senate. It is not clear what method of "sending" is envisaged: the term implies -- or, at least, allows -- ordinary mailing, whereas it might be preferable that a more expeditious (and reliable) means of communication, such as telegrams (as in the House of Commons), faxes, and so forth, be used. Rule 17(3) states that non-delivery of the notices does not affect their validity -- this is similar to the provision in old Rule 14A(2), and to clauses commonly found in corporate bylaws and other documents. Rule 17(4) allows the Clerk of the Senate to act for the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



purposes of this Rule in the absence of the Speaker, or when the office of the Speaker is vacant.

## ROLE OF THE SPEAKER

Rule 18 replaces the existing Rule 15. Under Rule 18(1), it is specifically provided that it is not necessary for breaches of order and decorum to be drawn to the attention of the Speaker before he or she intervenes. Moreover, the Speaker can act on his or her own initiative "to interrupt any debate to restore order or to enforce the Rules of the Senate." In addition, the Rule provides that the Speaker may suspend the sitting of the Senate for not more than three hours "in the case of grave disorder."

Rule 18(2) provides that the Speaker shall decide points of order, stating the reasons for the decision and any authorities. (A reference to the "practices" of the Senate in the old Rule has been removed.) Rule 18(3) empowers the Speaker to "determine when sufficient argument has been adduced to decide the matter." All decisions of the Speaker remain subject to appeal to the Senate, such an appeal to be decided forthwith, without debate (Rule 18(4)). Appeals of Speaker's rulings are subject to the 60-minute bell provision in Rule 67(1). Rule 18(5) repeats the provision, previously found in Rule 15, that when the Speaker rises all other Senators shall remain seated or resume their seats.

The changes in Rule 18 are important and, arguably, could have far-reaching implications. They are basically intended to enhance the role of the Speaker as the presiding officer of the Senate, and his or her ability to ensure that sittings are conducted in an orderly fashion. To some extent, the changes codify already existing practice or clarify certain ambiguities; in other respects, however, the new wording of the Rule represents a departure from the traditions of the Senate, and fundamentally alters the office of Speaker of the Senate.

When the Senate was established by the *Constitution Act, 1867*, it was an amalgam of the British House of Commons and House of Lords. The office of Speaker of the Senate was patterned closely on the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



office of the Lord Chancellor, who is the Speaker *ex officio* of the House of Lords. The Senate Speakership, thus, derives from a fundamentally different tradition from that of the Speakership of the House of Commons. One author, Robert A. Mackay, has written, "[T]he Speaker of the Senate is in reality but a chairman or presiding senator...." The Speaker was seen as the equal of other Senators, with no greater powers or authority.

Pursuant to section 34 of the *Constitution Act, 1867*, the Speaker of the Senate is appointed, and can be removed, by the Governor General. In practice, this means that the government has complete control of the appointment, which does not require any vote or formal approval of the Senate. This is in marked contrast with the situation in the House of Commons, where the Speaker is elected under the terms of the *Constitution Act, 1867*, and where recent reforms and the introduction of a secret ballot have further strengthened the independence of the office.

The Speaker of the Senate is not given any specific powers or responsibilities by the Constitution, not even the simple one of presiding over the Senate. This is also to be contrasted with the case for the Speaker of the House of Commons, who is specifically made the presiding officer of that chamber. It should be noted, however, that section 18 of the *Constitution Act, 1867*, granted the Senators and the Senate the same privileges, immunities, and powers as the British House of Commons, rather than the British House of Lords. This implies that the privileges, and powers of the office of Speaker of the Senate are those of the Speaker of the British House of Commons, not those of the Lord Chancellor.

Professor W.F. Dawson has observed that "the provisions of the law do not give any clear picture of the office of Speaker of the Canadian Senate. The *British North America Act* of 1867 established in Canada a pale reflection of the House of Lords and copied even more vaguely the office of Lord Chancellor." The differences between the Lord Chancellor and the Senate Speaker have widened over the years. This has been fairly gradual, but the result is that the Senate Speaker has moved away from the Lord Chancellor model, and closer to the role of the Speaker of the House of Commons. This has been accomplished by various changes in practice and developments of traditions, as well as certain rule changes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



The Senate has always prided itself on being self-governing and on the equality of all its members. Until 1906 it was very conscious of the House of Lords tradition whereby the Lord Chancellor intervened in debate to rule on a procedural question only at the request of another Hon. Member. The Speaker, like the Lord Chancellor, had no more authority than any other member except insofar as his own personal weight and the dignity of his office might give effect to his opinions and secure the concurrence of the House.

In 1906 the Rules of the Senate were amended to empower the Speaker to preserve order and decorum during debate. The wording of the precursor to the new Rule 18 was identical to, and was presumably based on, Standing Order 10 of the House of Commons and, as such, placed the Speaker in much the same position as his or her Commons counterpart. It seems, however, that the granting of new powers to the Speaker of the Senate did not have any immediate or dramatic effect on the proceedings of the Senate. According to Professor Dawson, in practice, this new rule made very little difference in Senate procedure and does not seem to have been well understood by Senators. The very next year one Senator questioned the right of the Speaker to intervene to maintain order and as late as 1934 the Speaker himself stated that he must have his attention called to a breach of the rules before he could do anything.

The Speaker of the Senate has seldom had to exercise fully the powers and duties given to the office by the Rules; Speakers have rarely had to intervene in proceedings to control debate or to call a Senator to order. In some respects, even under the old Rules of the Senate, the Speaker possessed considerably more authority than the office was by custom and convention credited with. At the same time, for constitutional, legal, historical and other reasons, the Speaker of the Senate has a different, and much lesser function, than the Speaker of the House of Commons.

There seems to be no doubt that the Speaker of the Senate had the power and the duty under the old Rule 15 to intervene in debate to preserve order and decorum. He or she was not required to wait until another Senator drew attention to a point of order. The re-drafted Rule 18 would clarify and enhance the right of the Speaker to maintain order and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



decorum. Arguably, therefore, it represents not a radical departure from the existing practice, but rather a continued evolution towards a more powerful role. The changes in Rule 18, coupled with a number of the other amendments, however, could fundamentally change the nature of the office, and its relationship to the Senate as a whole.

The provision in Rule 18(3) that the Speaker shall determine when sufficient argument has been adduced could prove contentious if Speakers do not apply it wisely. Obviously, procedural arguments can become repetitive and unnecessary, and there comes a point at which it is reasonable to cut off debate. The House of Commons does not have any comparable provision in its Standing Orders; such a power is implicit in the role of the Speaker of the Commons. It may also be implicit in the case of the Senate Speaker, but, given the different tradition of the office, the inclusion of a specific clause may be advisable.

It is also important to remember that the rulings of the Speaker remain subject to appeal to the full Senate, and, hence, can be overturned. (It is possible that a Speaker's decision to terminate argument under Rule 18(3) could be appealed.) The House of Commons discontinued appeals of Speakers' ruling in 1965, thereby enhancing the independence of the office of Speaker, but the different traditions and origins of the role of the Speaker of the Senate probably require the continuance of such appeals.

## DECORUM

Rule 19(1) is a re-draft of the old Rule 16(a): no Senator or other person authorized to be on the floor of the Senate shall pass between the Chair and the Table nor between a Senator who has the floor and the Chair. This is designed to ensure that no one will obscure the Speaker's view. Rule 19(2) repeats old Rule 16(b), to the effect that when entering, leaving or crossing the Senate Chamber, Senators shall bow to the Chair. It adds that the reason for bowing is that the Speaker is the "symbol of the authority of the Senate."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



The old Rule 16(c) has been replaced and re-worded as Rule 19(3): if Senators wish to have private conversations in the Senate Chamber, they shall go below the Bar, or the Speaker will order them to do so. Two new provisions have been added to deal with modern technology: Rule 19(4) provides that no electronic devices which produce sound are allowed in the Senate Chamber, except (pursuant to Rule 19(5)) hearing aids. Thus, cellular telephones, portable fax machines, radios, pagers, and so forth are prohibited. The addition of the section on electronic devices is probably a good precaution and in keeping with the dignity of the Senate.

**STRANGERS**

Rule 20 basically repeats the provisions of the old Rule 17. It provides a mechanism for the removal of "strangers" from the Senate. This matter is dealt with similarly by House of Commons Standing Order 14, and by comparable provisions in most other parliamentary chambers. Rule 20(3) is new: it provides that when the Senate orders the withdrawal of strangers, the galleries are to be cleared, but those authorized to enter the Senate Chamber and to be on the floor of the Senate are to continue to have free access. It should be noted that the phrase "person authorized to be on the floor of the Senate Chamber while the Senate is sitting" has been added and defined in Rule 4, although these precise words are not used in Rule 20(3).

**SENATORS' STATEMENTS**

Rule 22 introduces a new item of business to be known as "Senators' Statements," which will immediately follow the daily prayers, unless there are motions for emergency debates to be heard. It is designed to enable Senators to raise, without notice, matters that they "consider need to be brought to the urgent attention of the Senate." It is provided that statements should relate to matters which are of public consequence,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



and for which the Rules and practices of the Senate do not provide any other immediate means of raising. Senators are not to anticipate Orders of the Day, or to engage in debate. Statements shall be limited to three minutes, although a Senator may seek leave to extend his or her remarks, and leave is to be granted unless more than ten Senators object. According to Rule 23(6), the time for "Senators' Statements" will be 15 minutes, but provision is made in Rule 22(8) for an extension of the time for "Senators' Statements" for up to 30 minutes, at the request of either Whip, with the time to be added at the end of the afternoon. No standing votes apply to Senators' Statements.

"Senators' Statements" appears to be similar to "Statements by Members" in the House of Commons, which since 1982 have allowed Members who are not cabinet ministers to speak for up to one minute on virtually any matter of national, provincial or local concern during the 15-minute period that precedes Question Period. In the House, the Speaker retains discretion over the acceptability of each statement: personal attacks, congratulatory messages, poetry and clearly frivolous statements have been ruled out of order. The original Standing Order allowed each Member's statement to be 90 seconds, but this was reduced to 60 seconds in 1986, in part to allow more Members an opportunity to participate. The time limits are generally strictly enforced, with some statements being cut off in mid-sentence.

Opportunities have always existed in the Senate for such statements and tributes, but the provision of a special part of each sitting should prove more efficient and allow greater planning by the Senate and Senators. It is possible that after some experience with the new Rule, changes will be made, such as a shortening of the amount of time to be allowed each Senator.

## DAILY ROUTINE OF BUSINESS

Rule 23 provides that no questions of privilege or points of order can be raised during the Daily Routine of Business and Question Period. This is consistent with the practice in the Senate; House of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Commons Standing Order 47 is to similar (though not identical) effect.

Rule 23(1) also directs that any question or point of order can only be raised at the time the Order to which it relates is first called for consideration by the Senate. Thus, questions of privilege or points of order which Senators wish to raise in relation to a bill, for example, would have to be raised when second reading is called for consideration.

Rule 23(2) provides that the introduction and first reading of Government, Public and Private Bills are "*pro forma* stages of consideration," and shall be decided without debate or standing votes. This has been described as a codification of existing Senate practice. It is important to note, however, that while the introduction and first reading are usually formalities, there are times when, for various reasons, a standing vote may be requested. Under the old Rules, this would seem to have been permitted. Generally, it is the Opposition which calls for such votes, often as a delaying tactic, but there are circumstances in which the government may also desire a recorded vote. This new Rule, therefore, constitutes the removal of a right that used to exist, even if it was not much exercised. It should be noted that the April 1991 amendments to the Standing Orders of the House of Commons instituted a similar rule in that chamber.

Rule 23(3) provides that any standing vote requested during the consideration of the Daily Routine of Business shall stand deferred until 5:30 p.m. that day. Votes on dilatory or procedural motions cannot be deferred.

Reference is made in Rule 23(4) to dilatory or procedural motions, but these terms are not defined. Among the types of motions that are commonly considered as such are: motions that the House (or the debate) adjourn, motions to proceed to Orders of the Day or to the next order of business, the previous question, and "hoist" motions, whereby consideration of a matter is deferred for a period of, say, six months. House of Commons Standing Order 58 designates such motions as "privileged," thereby emphasizing their superseding status.

Rule 23 is designed to ensure that the business of the Senate is not delayed or interrupted unduly. Rule 23(5) ensures that the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Senate reaches Orders of the Day during each sitting -- at 8:00 p.m., if not earlier. As noted above, the time for "Senators' Statements" is limited to 15 minutes, unless extended in accordance with Rule 22. Rule 23(4) also provides that the time for taking a standing vote on a dilatory or procedural motion "shall not be considered part of the time provided for the Daily Routine of Proceedings," thus reducing the tactical advantage of such motions.

The Daily Routine of Business is set out in Rule 23(6). A number of changes have been made to the order of business from the old Rules. For instance, presentation of petitions, which used to be the first item, has been made the last one. Moreover, Rule 23(7) provides that:

> Not later than 30 minutes after the first item is called in accordance with section (6) above, regardless of the progress then made on the items listed therein, the Speaker shall interrupt any proceedings then before the Senate and shall forthwith call for ... Question Period.

The effect of this is that the Daily Routine of Business will take no longer than 30 minutes. The Speaker has no discretion, and must interrupt the proceedings, no matter how far they have progressed, and begin Question Period. This greatly reduces the opportunities for delay.

The House of Commons has time limits on various items in its Routine Proceedings. For instance, a 1991 amendment imposed a 15-minute limitation on the presentation of petitions. There is, however, no time limit in the House regarding the Routine Proceedings as a whole.

Question Period in the Senate is to last 30 minutes; this time limit is also an innovation. (The Rules regarding Oral Questions, found in renumbered Rules 24, 25 and 26, were unaffected by the 1991 changes.) At the conclusion of Question Period, the new Rules provide that the order of business is, in turn, Delayed Answers, Orders of the Day, Inquiries, and Motions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



SENATE BUSINESS

The new Rule 27 distinguishes and defines Government Business and Other Business, and lays out the order in which different matters will be dealt with by the Senate under Orders of the Day. The Rule is far more detailed than the old provision. It also establishes and clarifies priorities, thereby removing doubts and possible disagreements.

Rule 28(1) provides that, except as otherwise ordered by the Senate, or as provided elsewhere in the Rules, Government Business shall have priority over all other business before the Senate. The Rule goes on to provide that the government has the power to designate the order of consideration and the sequence in which Orders of the Day, listed under Government Business, will be called and considered. Under the old Senate practice, the Senate worked through the Order Paper. This could be inefficient, and resulted in deferral of many matters. It also meant that the government did not control the business of the chamber. This can be contrasted with the House of Commons, where the government has the right to determine the order in which matters are called pursuant to Standing Order 40(2), which has existed in one form or another since 1906.

Provision is also made for all Orders of the Day -- both government and other business -- to stand on the Order Paper for the next sitting unless disposed of (Rule 28(2)). This eliminates the need to have a motion to this effect moved prior to each sitting's adjournment. It accords with House of Commons practice, and with the reality of modern legislative agendas, in which there is always more business than can reasonably be handled in one sitting.

An item under "Other Business" that has not been proceeded with during 15 sittings is to be dropped from the Order Paper, pursuant to Rule 28(3). The intent of this provision is obviously to prevent items from cluttering up the Order Paper, or languishing on it for a long time. It applies, however, only to "Other Business," not to Government Business, and it is not entirely clear what "proceeded with" means.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## TABLING OF DOCUMENTS

Rule 29 allows that documents tabled with the Clerk of the Senate shall be deemed to have been presented or laid before the Senate. All items so tabled will be listed in the daily *Minutes of Proceedings*. "Back door" tabling through the Clerk has advantages: it obviates the need for orally presenting and listing all documents, and thereby taking up time in the Chamber; it also ensures that documents can be tabled even when the Senate is not sitting. There could be a temptation to table embarrassing or politically difficult documents this way in the hope that they would escape public scrutiny, or at least that public knowledge of them could be delayed until the *Minutes of Proceedings* had been published.

The Leader of the Government or Deputy Leader of the Government in the Senate is entitled to lay upon the Table "other papers dealing with the administrative responsibilities of the government" under Rule 29(3). It is not clear exactly what kinds of documents are envisaged here, or how frequently they will appear. Other Senators may, with leave of the Senate, table "any paper relating to business before the Senate" under Rule 29(4).

## RECOGNITION OF SENATORS

Previously, Rule 26 dealt with the situation where two or more Senators rose to speak at the same time. This provision has been re-worded in the new Rule 34: the Speaker is to call upon the Senator who, in the Speaker's opinion, first rose. A third Senator, however, may rise immediately on a point of order and propose a motion that another Senator "be now heard" or "do now speak." Rule 34(2) specifies (unlike the former wording) that such a motion is to be "put forthwith without debate or amendment." Any standing vote requested, however, could be subject to a 60-minute bell.

The Rule goes on to set out in sub-clauses (3) and (4) the effect of the adoption or rejection of a motion that a Senator "be now

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



heard" or "do now speak." These provisions are new, and help to clarify and define the rights of the Senators involved.

## RULES OF DEBATE

A new Rule has been added that not more than one Senator shall have the floor at any one time, although a Senator may yield the floor to another Senator. This is a codification of the Senate practice of yielding the floor. Rule 35 goes on to set out the mechanism for yielding the floor, and the effect of doing so: the Senators involved are considered to have spoken once in the debate and cannot speak again (pursuant to Rule 38(1), unless they obtain the leave of the Senate. This would not apply if a Senator yielded to another Senator for a question, although the question and response would be considered part of the Senator's time for that debate.

With the introduction of new time limits on speaking, as discussed below, it is likely that Senators will not yield the floor as often as in the past. When a Senator yields to another Senator, the latter uses up his or her right to speak in the debate. Moreover, when the floor is yielded or questions taken, allotted time will be consumed.

## SPEECH LIMITS

The Rules regarding the right to speak, speaking only once on any question, right of final reply, right of the mover or seconder to speak, and prohibition of debate on an oral question have not been amended. New provisions have been added, however. Rule 38(1) replaces the old Rule 28 to the effect that "No Senator shall speak more than once."

The provision that allows a Senator to speak again, in the event that a "material part" of his or her speech has been misunderstood, has been altered by restricting such an explanation to five minutes, and by limiting a Senator to only one such intervention. More significantly, such an explanation may only be made with the leave of the Senate.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Rules 38(2) and (3) provide that the Leader of the Government and the Leader of the Opposition shall each be entitled to unlimited time for debate, and the sponsor of a bill and the first Senator speaking immediately thereafter shall have 45 minutes. All other Senators shall be limited to 15 minutes, including questions and comments. The Clerk shall record the time, and shall advise the Speaker when the time limit has expired, and the Speaker shall enforce the limits.

The introduction of these time limits for speeches in the Senate is controversial. At the time of Confederation, there were virtually no time limits on speeches in Parliament. The House of Commons introduced time limits in 1927, and has revised -- and generally shortened -- them from time to time. At present in the House of Commons, different time limits are imposed for different types of debates or business. This ensures that the more important ones are recognized, while more routine proceedings are handled expeditiously. The House also distinguishes between the speech itself (usually limited to 20 minutes) and a period for questions or comments (limited to 10 minutes). The House of Commons has also adopted provisions whereby the length of speeches is shorter after debate has lasted for a certain period of time, such as five hours.

Until the enactment of this new Rule, there were no time limits on speeches in the Senate. The new limits represent, therefore, a major departure from previous practice. Time limits in and of themselves are not a bad thing: they can make a legislature more efficient, and require legislators to be more succinct and relevant. A legislature is a forum for discussion, however, and it is important that sufficient time be allowed to permit a full and sufficient discussion and debate. This requires a balancing of the competing interests of government and opposition legislators.

## ALLOCATION OF TIME

Rules 39 and 40 introduce the concept of time allocation in the Senate. Rule 39 provides that if there is an agreement among the representatives of the parties in the Senate to allot a specified number of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



days or hours to the proceedings at one or more stages of any item of government business, it may be announced in the Senate, and a motion setting forth the terms of any such agreement may be moved, without notice, and shall be voted on without debate or amendment. (A standing vote with a 60-minute bell could be requested.)

Rule 40 provides for the situation where there is no agreement among the parties in the Senate: the Leader or Deputy Leader of the Government may give notice, at any time when the Senate is sitting, of the terms of a motion to allocate a specified number of days or hours on any stage of consideration of any adjourned debate on any item of government business, and this motion will be placed on the Orders of the Day under "Government Motions" for the next sitting day (Rule 27(1)(d)). Rule 40(2) sets out certain minimum provisions that such a time allocation motion must include: six hours of debate on any substantive motion, six hours on a motion for second reading, one calendar day for committee consideration of a bill, a single period of six hours for report stage and third reading. No time allocation motion moved pursuant to Rule 40(2) shall allocate time to more than one stage of consideration of any item of Government Business (unlike Rule 39).

Pursuant to Rule 40(4), any debate that is the subject of a time allocation order shall be subject to the standing vote provisions of Rules 67 and 68, providing for a 60-minute bell on motions and votes. Votes shall be held as provided in Rules 40(4)(a) and (b): if the debate continues past 5:30 p.m., the vote will be deferred to 5:30 the next afternoon, and if the debate concludes prior to 5:30 p.m., the vote shall be deferred until 5:30 p.m. the same day.

During consideration of an Order of the Day that is the subject of a time allocation order, the Senate will not adjourn at the ordinary hour of adjournment, but rather will continue to sit until the time allocated has expired, pursuant to Rule 40(5), and the daily hour of adjournment will be postponed accordingly. At the conclusion of the time allocated, the Speaker shall deem a motion to adjourn to have been made and adopted. It is also provided that the dinner hour adjournment can be interrupted to enable a time-allocated debate to conclude, including the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



putting of the question and any standing vote (Rule 40(5)(c)). The Rules also deal with the interruption of a time allocated debate in order to allow a deferred standing vote, a question of privilege or an emergency debate; the Senate would resume consideration of the Order of the Day to which time has been allocated. Rule 40(7) provides that during a debate that has been time-allocated, no motion to adjourn, no amendment, or any other motions (except that a certain Senator now be heard or do now speak) can be moved; in other words, no dilatory motions can be moved to interrupt or delay the debate. A similar provision is made for dilatory motions during debate over the motion to allocate time (Rule 41(1)).

According to Rule 41(1), the debate on a motion to allocate time is limited to two and a half hours, at the conclusion of which the question and vote will be put by the Speaker. No such vote may be deferred. Rule 41(2) sets out certain rules regarding the debate on the motion: no Senator shall speak more than once, the Leader of the Government and the Leader of the Opposition may not speak longer than 30 minutes, and all other Senators are limited to 10 minutes.

The introduction of a time allocation procedure in the Senate is a departure from previous practice. Hitherto, the Senate has operated without any specific rules regarding time allocation or closure. Complete freedom of debate may be the ideal, but it can be less than efficient, and can be easily abused. Some restraints need to be exercised, or accommodation reached, in order for a legislative chamber to conduct its business within a reasonable time frame.

In the British House of Commons, closure was first used by the Speaker on his own initiative in 1881 to cut off a debate during which Irish nationalists had engaged in extensive delaying tactics. The procedure was subsequently adopted by the House, and embodied in the Standing Orders. In the Canadian House of Commons, rules for closure were introduced in 1913 during consideration of the Naval Aid bill. The introduction of closure was the subject of a lengthy debate in the House at that time, and closure was used very sparingly in subsequent years. On the rare occasions when it was employed, such as during the infamous Pipeline Debate of 1956, the government was subject to harsh criticism.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Partly because closure was perceived as such a drastic remedy, the Canadian House of Commons explored the possibility of some other mechanism in the early 1960s. It was recognized that the amount and complexity of House business was increasing and that measures were necessary to ensure that this business would be expedited within a reasonable period of time. A provisional Standing Order was finally adopted in 1965 after considerable debate, and in 1969 a new Standing Order was approved. The time allocation provisions for the House are currently found in Standing Order 78, which appears to have been the model for the new Senate Rules. In the House of Commons, three scenarios are set out: where there is all-party agreement, where there is agreement among the majority of the representatives of the parties, and where the government acts alone.

The rules regarding time allocation where there is agreement arguably reflect the practice that has developed in the Senate whereby the two major parties often agree on the amount of time to be devoted to certain proceedings. In this regard, Rule 39 merely formalizes the practice, and makes such agreements part of the official record and binding. Reference is made in the new Rule to "representatives of the parties in the Senate." The question arises as to whether this includes representatives of parties such as the Reform Party, which has a member in the Senate, and which is an officially recognized party under the *Canada Elections Act*. The House of Commons has similar wording, although it also uses the concept of a "recognized party," which is generally interpreted to mean the existence of 12 or more Members in the House. The procedure envisaged in Rule 39 does not allow or provide for input from independent Senators, of whom there are several at present, as there have often been, historically. Rule 39 does provide for a vote, so such Senators can express their views.

The provisions in Rule 40 are designed to deal with the situation where agreement cannot be achieved. They are intended to ensure that the government has an opportunity to expedite the business of the House, while protecting to some degree the rights and interests of the opposition Senators. Thus, the mechanism for allocating time is set out in detail, with certain precautions and conditions. Time must be allocated

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



separately for each stage of consideration of a bill. Certain minimum hours of debate are specified, although there is perhaps a danger that these will come to be regarded as the maximum, rather than the minimum. Debate on the motion to allocate time is limited to two and a half hours, and different time limits are imposed on speeches.

## QUESTIONS OF PRIVILEGE

Rules 44 and 45 deal with questions of privilege. These new rules are far more detailed and extensive than the old ones.

Section 18 of the *Constitution Act, 1867* provides that the privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and its Members shall be such as are from time to time defined by Act of Parliament, but such privileges, immunities, and powers shall not exceed those at the passing of such Act held, enjoyed and exercised by the British House of Commons. Section 4 of the *Parliament of Canada Act,* in turn, provides that the privileges, immunities, and powers shall be those held, enjoyed, and exercised by the British House of Commons at the time of the passing of the *Constitution Act, 1867,* and at the time of passing of any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers. The purpose of the Rules of the Senate is to set out the procedure for raising questions and points of privilege.

Rule 44(1) states that it is the duty of every Senator to preserve the privileges of the Senate, and that the violation of the privileges of one Senator affects those of all Senators and the ability of the Senate to carry out its constitutional functions. Moreover, action to ensure such protection takes priority over every other matter before the Senate, but in order to be accorded such priority, the proposed question of privilege must meet certain tests. It must be raised at the earliest opportunity; it must be a matter directly concerning the privileges of the Senate, or any Senator; it must seek a genuine remedy which is within the Senate's power to provide and for which no other parliamentary remedy is reasonably available; and it must seek to correct a grave and serious breach.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Rule 44(1) appears to be a restatement of already existing practice and precedent. It is a far clearer enunciation of some of the principles involved than was the old Rule 33. It does not clearly distinguish, however, between privileges of the Senate and privileges of individual Senators. Also, it refers to the *Constitution Act, 1867,* whereas the Senate is given functions and responsibilities under other Constitution Acts, up to and including the *Constitution Act, 1982.*

As noted, a question of privilege must be raised at the earliest opportunity in order to have priority over all other matters before the Senate. Otherwise, Rule 44(2) provides that the Senator raising the matter may put it on notice, but the matter is not proceeded with under the terms of the Rule.

In addition, Rule 44(4) provides that at least three hours' written notice of a question of privilege shall be given to the Clerk, except in respect of a question of privilege to be raised on a Friday, for which notice must be given prior to 6:00 p.m. on Thursday. Following receipt of the notice, the Clerk shall arrange for a copy and translation to be delivered to each Senator's Ottawa office. Non-receipt shall not affect the validity of the notice or be a reason for delaying the consideration of the question of privilege.

Having given the requisite notice, a Senator shall be recognized during "Senators' Statements" for the purpose of giving oral notice of the question of privilege (Rules 44(7) and 22(3)). The Senator must given an indication that he or she is prepared to move a motion calling upon the Senate to take action or referring the matter to the Standing Committee on Privileges, Standing Rules and Orders for investigation.

The lengthy notice period for giving written notice is new, as is the requirement for giving oral notice. (It is not clear why the two procedures are being introduced, as they would appear to duplicate each other to a large extent.) The provision for copies of the notice to be delivered to each Senator is also new. All of these provisions are a recognition of the seriousness of questions of privilege, and presumably are intended to ensure that all Senators have advance notice so that they can

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



be present, and prepare their own arguments or rebuttals if necessary. In the House of Commons, Standing Order 48(2) requires only one hour's notice prior to raising the question in the House; moreover, if the question of privilege arises out of the proceedings in the Chamber during the course of a sitting, no advance written statement is required. It is unclear what would happen in a similar case in the Senate: on the one hand, the question is to be raised at the earliest possible opportunity, while, on the other hand, there are these notice requirements.

Rule 44(8) provides that the Senate will take up consideration of the question of privilege no later than 8:00 p.m. (12:00 p.m. on Fridays) or immediately after the Senate has completed consideration of the Orders of the Day for that sitting, whichever happens first. Questions of privilege will be considered in the order in which the notices were received by the Clerk (Rule 44(10)), and there will be a distinct debate on distinct questions of privilege (Rule 44(11)). The Speaker will regulate the debate, and he or she "shall determine when sufficient argument has been adduced to decide the matter." Pursuant to Rule 44(12), the Speaker determines whether a *prima facie* case of privilege has been made, and in making a ruling, the Speaker shall state the reasons, together with references to any rules or other written authorities relevant to the case. This is consistent with decisions of the Speaker of the Senate in relation to the consideration of a question of privilege, as well as consistent with the practices of the House of Commons.

When a *prima facie* case has been established (and the Speaker's ruling is, of course, subject to appeal to the full Senate), the Senator who raised the matter may move a motion calling upon the Senate either to take action on the matter, or to refer the matter to the Standing Committee on Privileges, Standing Rules and Orders for investigation and Report: Rule 45(1). Such a motion must be moved immediately after the Speaker's decision, and will be considered at 8:00 p.m. (12:00 p.m. on Fridays) or when Orders of the Day for that sitting have concluded, whichever comes first. No Senator may speak more than once, or for more than 15 minutes, on such a motion: there are no exceptions for the Leader of the Government or the Leader of the Opposition, the mover of the motion,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



or any other Senator. A motion relating to a question of privilege can be adjourned pursuant to Rule 45(6). At the end of three hours of debate, the Speaker is directed by Rule 45(7) to interrupt and put forthwith and successively every question necessary to dispose of the motion without permitting any further debate or amendment; any standing vote requested in relation to any question shall be subject to the rules for deferred standing votes. If the order of the day had been completed when the Senate took up consideration of the motion, the Senate will be deemed to have adjourned (Rule 45(8)), and, if not, the Senate will continue with consideration of Orders of the Day for a period equal to the time taken for the debate on the motion (Rule 45(9)).

The limitation of debate on the motion that the Senate take action or to refer the matter to the Standing Committee on Privileges, Standing Rules and Orders is new and acts as a pre-determined time allocation. No such time limit is prescribed in the House of Commons.

## ADJOURNMENT OF SENATE BUSINESS

Rule 50 replaces the old Rule 36(2), regarding the adjournment of Senate business. Rule 50(1) provides that a Senator can adjourn the debate on an item other than Government Business in his or her name. The adjournment can be to a specified day, or, if none is specified, to the next sitting day. Any item of Government Business may be adjourned to the next sitting day, in accordance with Rule 50(2). Government Business is dealt with in Rule 27, which allows the Leader of the Government or Deputy Leader to designate the order of consideration of the Orders of the Day under Government Business.

## NOTICES

Rule 59 deals with motions that require one day's notice, while Rule 60 covers the situations where no notice is required. The changes from the old Rules appear to be relatively minor; most are

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



consequential on other changes, while several provide clearer wording than the old Rules. Rule 60(10) says that notice is not required for the raising of a question of privilege, although, as noted above, a procedure is set out in proposed Rule 39 for certain written and oral notices to be given.

EMERGENCY DEBATES

Two new Rules have been added which deal with emergency debates. Under Rule 61(1), any Senator can move that the Senate adjourn for the purpose of raising a matter of urgent public importance. Three hours' written notice must be given to the Clerk, or, in the case of a Friday, notice must be given by 6:00 p.m. on the preceding Thursday. A matter proposed for discussion must meet certain tests: it must relate to a genuine emergency, calling for urgent consideration by the Senate; it must not revive a discussion previously taken up in the same session pursuant to the Rule; it cannot raise any question which can only be debated on a distinct motion under notice; and it cannot raise matters which form, in substance, a question of privilege. These conditions are similar to those set out in House of Commons Standing Order 52(6).

The notice is to be translated and distributed by the Clerk to the offices of all Senators. When the Senate meets, instead of calling "Senators' Statements and Tributes," the Speaker shall recognize the Senators who gave notice, in the order in which they were received. A Senator will be given five minutes to give reasons as to why an emergency debate should be taken up on the matter. The Senator must explain how it concerns the administrative responsibilities of the government, or could come within the scope of ministerial action, and give reasons why the Senate will likely not have another opportunity to consider the matter within a reasonable period of time. Other Senators will then have an opportunity to discuss the matter; each Senator is limited to speaking for a maximum of five minutes, and the whole debate may not last longer than 15 minutes. The Speaker shall then make a decision as to whether the situation requires urgent consideration; this decision is appealable to the full Senate, and such a vote would be subject to the 60-minute bell. The time

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



taken for consideration of applications for emergency debates is outside the timetable of the Senate, and postpones the daily routine of business.

According to Rule 62, when leave is granted to move a motion to adjourn the Senate for the purpose of considering a matter of public urgency, the debate begins at 8:00 p.m. (12:00 p.m. on Fridays), or when the Senate has completed the consideration of Orders of the Day for that sitting, whichever comes first. The debate comes to an end at 11:59 p.m. (4:00 p.m. on Fridays). The motion to adjourn is deemed to have been adopted if the Senate has completed the Orders of the Day; otherwise, the motion is deemed to have been withdrawn, and the Senate resumes consideration of Orders of the Day. If Orders of the Day were interrupted by the emergency debate, a period of time equal to that taken for the debate will be added to the time for consideration of Orders of the Day. No substantive motions can be proposed during the course of an emergency debate. Speeches are limited to 15 minutes.

Most of the provisions in the proposed Rules are similar to those set out in the Standing Orders of the House of Commons regarding emergency debates. The present Standing Order 52 of the House traces its origins to 1906, when its precursor was first introduced, and to similar rules in the British House of Commons that were introduced in 1882.

Emergency debates are a means of dealing with topical and urgent issues. If Parliament is to be relevant, there needs to be some procedure for addressing issues of vital public concern. It used to be that emergency debates used up valuable legislative time, and disrupted the legislative agenda; since 1986 in the House of Commons, this has not been the case, as the debate takes place after the conclusion of the daily proceedings. In the Senate, the new Rules are not quite as straightforward, in that emergency debates can interrupt proceedings; however, it is also clear that the time spent on such debates will not detract from the time needed for the ordinary business of the Senate.

In the House of Commons, a great many requests are made for emergency debates, but very few are accepted by the Speaker. In the Senate, each request will be discussed and debated on the floor.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## DEBATABLE MOTIONS

Rule 63, which is headed "Debatable Motions," is a new Rule. It lists all those motions that are debatable ("except as provided elsewhere in these rules"), and is apparently a compendium of the previous Rules of the Senate. Rule 63(1)(r) is a residuary clause making debatable those motions that provide

> for the adoption of any other motion appearing on the Orders of the Day or on the Order Paper or moved on Routine Business, as may be required for the observance of the proprieties of the Senate, the maintenance of its authority, the appointment or conduct of its officers, the management of its proceedings, the fixing of its sitting days or the times of its meetings or adjournments.

This is similar to House of Commons Standing Order 67(1)(p).

Rule 63(2) provides that all other motions shall be decided immediately upon being put to the Senate, without any debate or amendment. This is to the same effect as House of Commons Standing Order 67(2).

## STANDING VOTES

A new Rule 67 has been added regarding standing votes: where a standing vote has been requested, it is provided by Rule 67(1) that the bells to call in the Senators shall be sounded for 60 minutes. This time limit is new: previously, there was no provision for a vote until the Whips had signified that they were ready. Under the amendments, the vote can be held at the end of 60 minutes, whether or not the Whips are in at that time. By the same token, all Senators are assured that they have 60 minutes to get to the chamber, and that no vote will be taken prior to the expiry of the 60 minutes. By comparison, the maximum bell in the House of Commons is 30 minutes.

In the case of a standing vote that has been deferred or ordered for a specific time, Rule 67(3) provides that the bells shall be sounded "for not more than 15 minutes." The Rule also states: "These

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



provisions shall apply, in particular, to the disposition of non-debatable motions and any motion for which a period of time has been allocated to the disposition of debate."

The 15-minute "reminder" bell is premised in part on Senators already having notice of when the vote will be held. This is certainly true in the case of deferred votes and time-allocated votes, but less obvious with respect to non-debatable motions. Even if Senators are aware of the time for a vote, 15 minutes may not always be sufficient to enable them to get to the chamber. By way of comparison, the House of Commons provides for 30-minute and 15-minute bells: 15 minutes in the case of deferred divisions, proceedings interrupted to put the question, and if a quorum is lacking, and 30 minutes in the case of debatable and non-debatable motions.

Rule 67(4) provides that the doors of the Senate shall not be locked during the taking of standing votes. Although Senators may enter the Chamber at any time, no Senator shall vote who was not in his or her place in the Senate when the Speaker began to put the question. This change is apparently intended to address the concern of Senators who want to be able to attend some of a series of votes, and to ensure that Senators would be free to come and go during the taking of a vote. The practice in the House of Commons is to lock the doors prior to the taking of a vote. Rule 67(5) provides that the doors of the galleries shall be locked during the taking of a vote, and that only Senators shall have access to the floor of the chamber.

## DEFERRED VOTES

Rule 68(1) provides that after a standing vote has been requested on a debatable motion, either Whip may request that it be deferred to 5:30 p.m. on the next day the Senate sits (a calendar day, rather than a sitting day), or in the case that the Senate is sitting on a Friday, it may be further deferred until the next sitting day at the option of the Government Whip, and he or she can do so up until the time for the taking of the deferred vote. Rule 68(4) provides that only one deferred

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



standing vote is permitted in connection with a particular matter, and the bells will be rung only once. Deferral of votes in series and successive deferrals are prohibited.

Under the old Rules of the Senate, no provision was made for deferring recorded votes. The House of Commons has had provision for deferred votes since 1986, and this appears to have worked reasonably well. Recorded votes take up considerable time, interrupt the schedule of the Senate, and can be used as a delaying tactic. By scheduling votes for certain times, more Senators can plan to be present, there is more certainty in the routine of proceedings, and the use of votes for extraneous reasons is minimized.

## PRE-STUDY OF BILLS

A new Rule 75 has been added regarding the pre-study of any bill that has been introduced in the House of Commons but not read a first time in the Senate. A special procedure is set out for such a motion to be moved by the Leader of the Government or the Deputy Leader of the Government -- other Senators would have to comply with the general procedure for referring a question to a named standing committee. It should be noted that Rule 75(1) provides that matters can be referred to a standing committee for pre-study, while Rule 75(2) refers to standing committees or special committees of the Senate.

Until 1985, the Senate had an informal policy whereby it subjected many bills to pre-study. Generally, this was a useful and productive procedure. It enabled the Senate to have more input into the legislative process by providing comments and amendments prior to the finalization of the bill in the Commons. It also meant that the Senate could handle bills more expeditiously when they were sent up from the Commons. Not all legislation lends itself to pre-study: generally, it would be the more complex or controversial bills that would benefit from such a procedure. In some cases, it is not feasible to undertake pre-study of a bill. Pre-study does not foreclose any options for the Senate, nor does it change the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



legislative process in any way; it is merely a recognition of reality, and an attempt to expedite the process.

In the Canadian parliamentary system, the members of the government are primarily drawn from the House of Commons. While all legislation (except financial bills) can be introduced in either the House or the Senate, the practice has developed over recent years whereby virtually all legislation is tabled first in the Commons. In other bicameral legislatures, it is possible to have legislation dealt with by both chambers concurrently or in parallel, but this is not the case in Canada. As a result, the Senate is largely dependent upon the House, and must wait to debate a bill until it has been passed in the Commons. This means that planning can be difficult, and there can be a large surge of legislative activity in the last days of a session or before a long break. Pre-study goes some way towards addressing these inherent problems.

## COMMITTEE OF THE WHOLE -- SPEECH LIMITS

A new Rule 85 establishes a 10-minute time limit for speeches in the Committee of the Whole, although Senators may continue to speak any number of times. It is also provided that any standing vote will be taken immediately without sounding the bells to call in the Senators. It is also clarified that the Chairman shall call to order any Senator speaking against the principle of the bill; there is a general prohibition against such arguments in the former Rule, but it was not clear how it was to be enforced or by whom.

## STANDING COMMITTEE ON PRIVILEGES, STANDING RULES AND ORDERS

A new Standing Committee on Privileges, Standing Rules and Orders replaces the former Committee on Standing Rules and Orders. The Committee continues to have the power, on its own initiative, to propose amendments to the Rules for the consideration of the Senate. The new Committee will also exercise the function of the Senate sitting as a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Committee of Privilege, which was a Committee of the Whole under the old Rules. The Committee has the power, upon a reference from the Senate, to examine and, if required, report on any question of privilege, and to consider the orders and customs of the Senate and the privileges of Parliament. The Committee, however, would not be required to table a report on a question of privilege referred to it by the Senate.

The provisions in Rules 39 and 40 regarding questions of privilege are designed to clarify and streamline the procedures regarding privilege. It makes sense to have a committee rather than the full Senate investigate and review such matters. Not only is it desirable that certain Senators develop expertise in this area, but it is also easier for factual matters or other investigations and deliberations to be conducted by a small group rather than a Committee of the Whole. This is the approach of the British and Canadian Houses of Commons. As privilege is intimately linked to procedural questions, including the Rules, it is appropriate that the same committee be responsible for all these matters.

As noted above, when the Speaker has determined that a *prima facie* question of privilege exists, the Senator who raised the matter has the option under Rule 40(1) to move a motion calling upon the Senate either to refer the matter to the Standing Committee or to take action on the matter. If the latter option is chosen, therefore, it is possible that the Standing Committee will not be involved.

## IN CAMERA HEARINGS OF COMMITTEES

Under the old Rule 73, meetings of any committee of the Senate were open to the public, "unless the committee otherwise orders." The new Rule 93 provides that meetings of Senate standing and special committees shall be in public and only after public notice, unless certain matters are to be discussed, including salaries and benefits, contract negotiations, labour negotiations, personnel matters, draft agenda or reports. These rules, however, do not apply to sub-committees or to joint committees, unless they are engaged in clause-by-clause consideration of a bill.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Concerns have been expressed that too many meetings are held in camera. In one case, this practice resulted in a court challenge by the media. In a legislative body, it is preferable that as much business as possible be conducted openly. This is important not only in terms of accountability; as well, when meetings are held behind closed doors the public perception may be that something is being hidden.

The new Senate rule attempts to deal with this issue, and represents a major advance over anything that is in place in the House of Commons or in virtually all the provincial legislatures. The matters set out in Rule 93(2) are reasonable and based on municipal and other precedents. There are, however, other circumstances when it may be necessary or desirable to hear witnesses in private -- for instance, when public servants are testifying or when abused women or children are giving testimony. By the same token, certain inquiries undertaken by committees may involve national security issues that need to be treated confidentially.

It is also significant that this Rule requires that there must be public notice of meetings. This is important because clearly there is no virtue in having meetings open to the public if no one knows about them. It does give rise to questions, however. What constitutes "public" notice? How much notice is required or sufficient -- 5 minutes, 5 hours, 24 hours? What happens if no public notice is given? How does one deal with problems that arise and need to be dealt with immediately?

The exclusion of sub-committees is logical; many sub-committees deal with merely administrative matters, such as potential witnesses and the agenda, which should possibly be conducted privately. The exclusion, however, could provide a means of evading the intent of the Rule, as some sub-committees have more substantive powers and responsibilities.

## ROYAL ASSENT

The new Rule 136 deals with a number of matters relating to Royal Assent and the attendance of the Sovereign or her representatives. The Rule provides that the time fixed by a royal message will be respected,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



and cannot be delayed or interfered with. If any Senator or proceedings are interrupted in order for the Royal Assent or other procedure, there will be no loss of time, and the matters involved will be taken up at the conclusion. No motion to adjourn is possible if such a message has been received, and, if the Senate finishes its business early, the sitting shall be suspended and a 5-minute reminder bell rung. Similarly, any deferred vote will be delayed and will take place immediately following the royal procedure.

These provisions appear to be largely a reflection of the practice of the Senate, and, in any event, are dictated by the respect due to the Sovereign and her representatives. The new Rules are also designed to ensure that the rights of Senators are not adversely affected, and that the business of the Senate is not compromised by such proceedings. In December 1990, Liberal Senators and Members of Parliament delayed Royal Assent of the GST legislation; under the new Rules, such tactics will no longer be possible.

## TRANSITION

A revised and renumbered edition of the Rules of the Senate, including the changes, will be prepared and printed by the Clerk of the Senate. The Clerk is authorized to make "any necessary editorial changes to the existing Rules."

## CONCLUSION

The report of the Standing Senate Committee on Standing Rules and Orders concerning amendments to the Rules was approved by the Senate on 18 June 1991. In accordance with its terms, the new Rules came into force the next day, on 19 June 1991.

As this paper illustrates, the changes formed an extensive package of amendments, and modifications have been made to virtually every aspect of Senate procedure. Only time will tell how the amendments work,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



and whether they are effective in achieving their objectives. Many Senators have concerns about certain aspects of the changes, and further adjustments may well be necessary.

Étude générale

BP-262F

# LE RÈGLEMENT DU SÉNAT: MODIFICATIONS APPORTÉES EN 1991

James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement

Juin 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. YM32-2-262F

ISBN 0-660-93765-4

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# TABLE DES MATIÈRES

| | Page |
|---|---|
| INTRODUCTION | 1 |
| CAS NON PRÉVUS | 2 |
| INTERPRÉTATION | 3 |
| HEURES DE SÉANCE DU SÉNAT | 3 |
| HEURES DE L'AJOURNEMENT QUOTIDIEN | 4 |
| QUORUM | 5 |
| PAUSE DU DÎNER | 6 |
| MOTIONS D'AJOURNEMENT | 6 |
| REPORT DE SÉANCES | 7 |
| RÔLE DU PRÉSIDENT | 8 |
| DÉCORUM | 12 |
| ÉTRANGERS | 13 |
| DÉCLARATIONS DE SÉNATEURS | 14 |
| AFFAIRES COURANTES | 15 |
| AFFAIRES DU SÉNAT | 17 |
| DÉPÔT DE DOCUMENTS | 18 |
| OCTROI DE LA PAROLE AUX SÉNATEURS | 19 |
| RÈGLES RÉGISSANT LES DÉBATS | 20 |
| DURÉE DES DISCOURS | 20 |
| ATTRIBUTION DE TEMPS | 22 |
| QUESTIONS DE PRIVILÈGE | 25 |
| AJOURNEMENT DES AFFAIRES DU SÉNAT | 29 |
| AVIS | 29 |
| DÉBATS D'URGENCE | 30 |

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



PAGE

MOTIONS SUJETTES À DÉBAT..... 32

VOTES PAR APPEL NOMINAL..... 32

VOTES DIFFÉRÉS..... 34

ÉTUDE PRÉALABLE DE PROJETS DE LOI..... 34

LIMITES DES DISCOURS - COMITÉ PLÉNIER..... 36

COMITÉ PERMANENT DES PRIVILÈGES, DU RÈGLEMENT ET DE LA PROCÉDURE..... 36

SÉANCES DE COMITÉ À HUIS CLOS..... 37

SANCTION ROYALE..... 38

PÉRIODE DE TRANSITION..... 39

CONCLUSION..... 39

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# LE RÈGLEMENT DU SÉNAT: MODIFICATIONS APPORTÉES EN 1991

## INTRODUCTION

Le 4 juin 1991, des membres du Parti progressiste conservateur au Sénat ont proposé un train de modifications approfondies au *Règlement du Sénat*. Le Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure a ensuite examiné ces propositions, en l'absence toutefois des sénateurs libéraux. Dans son rapport déposé au Sénat le 11 juin 1991, le Comité a recommandé l'adoption de pratiquement toutes les modifications proposées. Le Sénat a adopté le rapport le 18 juin 1991, approuvant de ce fait certains changements fondamentaux au Règlement. Les modifications sont entrées en vigueur le 19 juin 1991.

Ces modifications constituent la révision et la refonte la plus approfondie du *Règlement du Sénat* depuis 1906, année de son entrée en vigueur. Depuis cette année-là, le *Règlement du Sénat* était resté pratiquement inchangé, même si, au fil des ans, quelques modifications mineures y avaient été apportées. Traditionnellement, les délibérations de la Chambre haute se sont déroulées "à l'amiable", et les recours au Règlement ont été très rares. Dans son ouvrage intitulé *The Modern Senate of Canada*, F.A. Kunz signale que "les règles de procédure du Sénat sont caractérisées par une grande souplesse. Même si le *Règlement du Sénat* compte près de 152 articles, adoptés pour l'essentiel en 1906 et auxquels quelques modifications ont été apportées par la suite, [...] il n'est pas appliqué de façon très stricte et une grande partie des travaux du Sénat se déroulent en réalité sans recours au Règlement".

Les événements récents, et surtout le débat animé au sujet de la taxe sur les produits et services (la TPS) en 1990, ont suscité de vifs mécontentements à l'égard du Règlement en vigueur, ainsi qu'un désir de changement. Ce sentiment était le plus fort parmi les sénateurs du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



parti au pouvoir, mais d'autres sénateurs et des observateurs ont convenu également qu'un examen et une modification du Règlement du Sénat s'imposaient. A la Chambre des communes, le Règlement a fait l'objet à intervalles réguliers de modifications importantes. Les règles de procédure ne sont pas statiques; elles doivent être mises à jour et adaptées en fonction de l'évolution de la situation et des exigences d'un programme législatif moderne et pour d'autres raisons.

Bon nombre des nouvelles modifications apportées au *Règlement du Sénat* sont d'ordre administratif. Certaines d'entre elles sont relativement simples et non sujettes à controverse : par exemple, celles qui découlent d'usages adoptés avec le temps par le Sénat. Certains autres changements s'inspirent directement du *Règlement de la Chambre des communes*. Toutefois, d'autres modifications suscitent plus de controverse et ont des répercussions importantes et d'une grande portée.

Dans le présent document, nous examinons les modifications apportées et nous en discutons brièvement. Nous expliquons en quoi consiste le nouveau Règlement et nous tentons de replacer les divers articles dans leur contexte. Nous examinons les modifications dans l'ordre où elles figurent dans le Règlement.

## CAS NON PRÉVUS

Le nouvel article 1 du *Règlement du Sénat* stipule que, dans tous les cas non prévus dans le Règlement, "le Sénat ou ses comités suivent, avec les adaptations nécessaires, les coutumes, usages, formalités et procédures de l'une ou l'autre des deux Chambres du Parlement du Canada". Ce libellé est le même que celui de l'ancien article 1. Une nouvelle disposition a été ajoutée, et le paragraphe 1(2) prévoit ce qui suit:

> Le *Règlement du Sénat* a toujours priorité sur les pratiques, coutumes ou usages décrits en annexes. En cas de conflit entre les annexes et le Règlement, on s'en tiendra au seul Règlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Cette nouvelle disposition vise à préciser le caractère prioritaire du Règlement. Les pratiques, les coutumes ou les usages décrits dans les annexes visent à faciliter l'interprétation du Règlement, mais non à en modifier le libellé précis ni à y déroger. Il peut être utile, voire nécessaire, de se reporter aux annexes, mais en dernier ressort, c'est le texte du Règlement proprement dit qui l'emporte; s'il en était autrement, il serait inutile d'adopter des règles de procédure ou des articles de règlement. Nul ne sait si cette question a posé des problèmes au Sénat par le passé ou si cette nouvelle disposition découle d'un excès de prudence. Il n'existe pas de disposition semblable à celle de l'article 1(2) dans le *Règlement de la Chambre des communes*.

## INTERPRÉTATION

Un certain nombre de nouveaux termes ont été ajoutés aux définitions prévues à l'article 4 du Règlement. Les voici : "Chef de l'opposition", "délibération intermédiaire", "réunion du Sénat", "personne dont la présence est autorisée dans la Chambre du Sénat pendant que le Sénat siège", "heure ordinaire de l'ajournement quotidien" et "séance du Sénat". Certaines de ces nouvelles définitions découlent d'autres modifications. D'autres semblent avoir été ajoutées pour supprimer une éventuelle ambiguité ou combler une lacune dans les versions antérieures du Règlement : par exemple, "Chef de l'opposition" n'était pas défini dans l'ancien Règlement, même si "Leader du gouvernement au Sénat" et "Chef adjoint de l'opposition au Sénat" s'y trouvaient.

## HEURES DE SÉANCE DU SÉNAT

Le nouvel article 5 prévoit les heures de séance du Sénat. Par conséquent, il remplace l'ancien article 7, qui stipulait simplement que, sauf ordre contraire, le Sénat commençait à siéger à 14 heures. Le principal changement est l'ajout d'une nouvelle heure de séance le vendredi, où le Sénat siège à 9 heures. La Chambre des communes débute sa

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



séance plus tôt le vendredi que les autres jours, de sorte que les délibérations peuvent se terminer plus tôt pour permettre aux députés de s'en aller pour la fin de semaine. Par le passé, le Sénat ne siégeait pas les lundis ou vendredis, sauf dans des circonstances exceptionnelles. Ce nouvel article du Règlement n'oblige pas le Sénat à siéger le vendredi, mais il lui permet, s'il décide de siéger, de commencer et de terminer plus tôt.

L'article 5 prévoit ensuite que le timbre retentisse au plus tard 15 minutes avant le début d'une séance, que le Président du Sénat pénètre en chambre aux heures prévues et que l'on procède à la récitation des prières dès le constat du quorum. Il s'agit là de nouvelles dispositions et rien de semblable ne se trouve dans le nouveau *Règlement de la Chambre des communes* même si, en pratique, celle-ci prévoit un bref "timbre de rappel" avant chaque séance. Le délai de 15 minutes est un maximum et non un minimum et il est difficile d'imaginer des cas où une aussi longue période serait nécessaire. En vertu de la nouvelle définition de la "séance du Sénat", prévue au paragraphe 4(24), la séance ne débute en réalité que lorsque le Président a terminé la lecture des prières.

## HEURE DE L'AJOURNEMENT QUOTIDIEN

L'article 6 du Règlement prévoit une nouvelle disposition en vertu de laquelle le Sénat doit ajourner à minuit (ou à 16 heures les vendredis) s'il siège encore à cette heure-là.

La plupart des assemblées législatives prévoient une heure d'ajournement. Avant que la modification susmentionnée ne soit apportée, toutefois, le *Règlement du Sénat* ne prévoyait pas d'heure d'ajournement. Même s'il arrive rarement que le Sénat siège de façon prolongée, le débat sur la TPS a donné lieu à plusieurs reprises à des séances marathons ininterrompues. Cette nouvelle disposition du Règlement du Sénat s'applique sous réserve des autres articles du Règlement (par ex., l'attribution de temps) ou sauf "autre ordre préalable du Sénat".

Lorsqu'un "vote par appel nominal différé" doit avoir lieu à 17 h 30 (en conformité de l'article 51), l'article 7 prévoit que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



l'ajournement du Sénat ne pourra avoir lieu qu'après la tenue du vote différé. La séance peut toutefois être suspendue à condition que le timbre commence à sonner 17 h 15.

## QUORUM

En vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il doit y avoir au Sénat un quorum de 15 sénateurs, y compris le Président. En vertu de l'ancien Règlement, le Président était tenu d'ajourner le Sénat, en cas d'absence de quorum, après avoir convoqué les sénateurs qui "pourraient se trouver dans les salles voisines". En vertu du nouvel article 9, le quorum est maintenu à 15 sénateurs y compris le Président. Conformément aux modifications, toutefois, outre la convocation des sénateurs qui pourraient se trouver dans les salles voisines, le Président doit ordonner qu'un timbre d'appel sonne durant 15 minutes au maximum. Cette disposition vise sans doute à permettre aux sénateurs qui sont dans leur bureau ou ailleurs de se rendre au Sénat. Outre qu'elle prévoit un mécanisme permettant au Président d'ajourner le Sénat, cette disposition vise sans doute à empêcher toute perturbation inutile des séances et des travaux de cette chambre. La durée du timbre est apparemment laissée à la discrétion du Président : 15 minutes est un maximum, mais le timbre pourrait sonner pendant moins longtemps; ainsi, dès qu'il y a quorum, la sonnerie pourrait cesser de retentir. S'il n'y a pas quorum une fois écoulées les 15 minutes, le Président est tenu d'ajourner le Sénat au jour de séance suivant.

À la Chambre des communes, ces questions sont prévues à l'article 29 du Règlement. En vertu de cet article, le Président peut ajourner la Chambre s'il n'y a pas quorum au début de la séance et, au cours d'une séance, il doit ajourner la Chambre s'il n'y a pas quorum après que le timbre a retenti pendant 15 minutes.

En général, lorsqu'une chambre est ajournée parce que le quorum n'est pas atteint, la question à l'étude est supprimée. En vertu du nouveau paragraphe 9(4) du *Règlement du Sénat*, la question débattue lorsque le Président ajourne la séance faute de quorum est inscrite à l'ordre du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



jour de la séance suivante du Sénat (sauf s'il s'agit d'un débat d'urgence). Conformément à l'ancienne pratique du Sénat, cette question devait être rayée du Feuilleton. Le 11 avril 1991, la Chambre des communes a adopté un nouveau paragraphe 41(2) en vertu duquel, si le débat sur l'un des points à l'ordre du jour est interrompu parce que la Chambre ajourne en vertu d'une motion ou faute de quorum, cette motion ou cet article de l'ordre du jour est reporté à la prochaine séance et conserve sa priorité au *Feuilleton*. Le nouveau paragraphe 9(4) du *Règlement du Sénat* a, semble-t-il, une plus grande portée - il s'applique à n'importe quelle question à l'étude - même s'il ne peut être invoqué que lorsque le Sénat est ajourné faute de quorum. Cette disposition permet de toute évidence au gouvernement de mieux planifier ses travaux, mais elle décourage aussi les efforts en vue de garantir la présence d'un quorum.

## PAUSE DU DÎNER

L'article 13 prévoit une pause pour le dîner entre 18 heures et 20 heures si le Sénat siège encore, sous réserve que, si on a ordonné la tenue d'un vote par appel nominal, le vote ait lieu au préalable. Cet article est pratiquement identique à celui de l'ancien Règlement.

## MOTIONS D'AJOURNEMENT

Le nouvel article 15 prévoit qu'une motion d'ajournement du Sénat est toujours recevable, sauf lorsque le Règlement ou que le Sénat le stipule autrement. Cette disposition est semblable à l'article 60 du *Règlement de la Chambre des communes*. Comme l'ont signalé diverses personnes faisant autorité en matière de procédure parlementaire, il faut toujours laisser à une assemblée la possibilité de s'ajourner. Cette règle n'existait pas auparavant au Sénat, même si elle fait partie des usages courants du Parlement. Comme le stipule le Règlement, il existe certains autres articles du *Règlement du Sénat* qui interdisent précisément les motions d'ajournement au cours de certains débats.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



L'article 15 prévoit également qu'une motion d'ajournement ne peut être proposée que lorsque le motionnaire a la parole pour parler d'une question dont est saisi le Sénat, et non à la suite d'un rappel au Règlement; que le Président doit mettre la motion d'ajournement aux voix sur-le-champ, sans débat ni amendement; qu'un vote par appel nominal à l'égard d'une motion d'ajournement ne peut être reporté et qu'une deuxième motion d'ajournement ne sera recevable qu'après une autre intervention ("délibération intermédiaire"). (Une "délibération intermédiaire" - qui est une nouveauté dans l'article d'interprétation - désigne toute question qui ferait l'objet d'une entrée consignée dans les *Journaux du Sénat;* ce sens est conforme à celui qui a cours dans les Chambres britannique et canadienne.) Un vote par appel nominal peut être demandé, auquel cas le timbre d'appel devra sonner durant 60 minutes.

Ces règles et conditions sont semblables à celles qu'est tenue de respecter la Chambre des communes du Canada. Elles découlent en grande partie de l'usage et des traditions de la Chambre des communes britannique. Il convient toutefois de noter que le Président de la Chambre des communes britannique a le pouvoir discrétionnaire d'accepter ou non une motion d'ajournement, et que, selon l'usage britannique, ces motions peuvent faire l'objet d'un débat quoiqu'elles ne puissent être modifiées.

Les motions d'ajournement sont souvent qualifiées de "motions dilatoires", puisqu'elles ont pour objet de reporter ou retarder l'étude d'une question. Ce sont des motions "de remplacement", dans la mesure où elles ont préséance sur la question dont est saisi la chambre et ont pour effet d'interrompre le débat sur cette question. Elles ne doivent pas faire l'objet d'un avis.

## REPORT DE SÉANCES

Le nouveau paragraphe 17(1), qui est semblable à l'ancien paragraphe 14A(1), permet au Président de convoquer le Sénat pendant une période d'ajournement. Un nouveau paragraphe (2) est prévu et s'applique aux cas où le Président ne juge pas nécessaire, dans l'intérêt public, que le Sénat se réunisse à la date fixée dans la motion d'ajournement; le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Président doit alors "consulter" le Leader du gouvernement et le Chef de l'opposition au Sénat et fixer une "date appropriée" pour la séance suivante du Sénat.

Aux Communes, c'est l'article 28(3) du Règlement qui prévoit le rappel de la Chambre. En vertu de cette disposition, le Président peut rappeler la Chambre avant la date prévue s'il est convaincu, après consultation avec le gouvernement, qu'une telle mesure est nécessaire dans l'intérêt public. Aucune disposition du Règlement de la Chambre ne prévoit que les délibérations ne reprennent qu'après la date prévue.

Les avis de rappel ou de report des séances du Sénat doivent être envoyés à chaque sénateur, à la dernière adresse par eux indiquée au Greffier du Sénat. Il n'est pas précisé par quel moyen cet avis doit être "envoyé": le mot sous-entend, ou du moins permet l'envoi par courrier ordinaire, tandis qu'il pourrait être souhaitable d'avoir recours à un moyen de communication plus rapide (et fiable), par exemple le télégramme (comme à la Chambre des communes), le télécopieur, etc. En vertu du paragraphe 17(3), la non-réception des avis ne met pas en cause leur validité - cette disposition est semblable à celle de l'ancien paragraphe 14A(2), ainsi qu'aux textes que l'on trouve d'ordinaire dans les statuts de sociétés et d'autres documents. Le paragraphe 17(4) permet au Greffier du Sénat d'agir aux fins de cet article du Règlement en l'absence du Président, ou si la présidence est vacante.

## RÔLE DU PRÉSIDENT

L'article 18 remplace l'actuel article 15. En vertu du paragraphe 18(1), il est prévu que le Président peut intervenir sans qu'on lui ait signalé de manquement à l'ordre ou au décorum. En outre, le Président est autorisé à agir de son propre chef et "à interrompre tout débat afin de rétablir l'ordre et d'appliquer le *Règlement du Sénat*". Par ailleurs, cet article du Règlement prévoit que le Président peut suspendre la séance du Sénat pendant au plus trois heures "en cas de désordre grave".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Le paragraphe 18(2) prévoit que le Président tranche les rappels au Règlement, en justifiant sa décision et en précisant les documents qui font autorité. (On a supprimé la mention des "usages" du Sénat que renfermait l'ancien Règlement.) En vertu du paragraphe 18(3), le Président peut "juger si les arguments présentés sont suffisants" lorsqu'il doit se prononcer sur une question. On peut en appeler au Sénat de toutes les décisions du Président et, en cas d'appel, le Sénat doit se prononcer sur-le-champ et sans débat (paragraphe 18(4)). Les appels visant les décisions du Président sont assujettis à la disposition prévue au paragraphe 67(1) du Règlement, selon laquelle le timbre d'appel doit sonner pendant 60 minutes. Le paragraphe 18(5) reprend le texte de l'ancien article 15 selon lequel, lorsque le Président se lève, tous les autres sénateurs demeurent assis ou reprennent leur place.

Les modifications apportées à l'article 18 sont importantes et certains soutiendront qu'elles pourraient avoir des répercussions d'une très grande portée. Elles visent fondamentalement à accroître le rôle du Président en tant que président de séance du Sénat ainsi que sa capacité de veiller que les séances se déroulent d'une façon disciplinée. Dans une certaine mesure, les changements confirment des usages déjà en vigueur ou suppriment certaines ambiguïtés; à d'autres égards, toutefois, le nouveau libellé constitue un écart par rapport aux traditions du Sénat et modifie fondamentalement la charge de Président du Sénat.

Au moment de sa création en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Sénat était un amalgame de la Chambre des communes et de la Chambre des lords britanniques. La charge de Président du Sénat s'inspirait étroitement de celle du Grand Chancelier d'Angleterre, qui est le Président d'office de la Chambre des lords. La charge de Président du Sénat découle donc d'une tradition fondamentalement différente de celle du Président de la Chambre des communes. Selon l'auteur Robert A. Mackay: "Le Président du Sénat n'est en réalité qu'un président de séance". Le Président était considéré comme l'égal des autres sénateurs, ne disposant d'aucun pouvoir supplémentaire.

Conformément à l'article 34 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Président du Sénat est nommé et peut être relevé de ses fonctions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



par le gouverneur général. En pratique, cela signifie que le gouvernement a la haute main sur sa nomination, qui ne fait l'objet d'aucun vote ni approbation officielle du Sénat. Cela va totalement à l'encontre du système en vigueur à la Chambre des communes, où le Président est élu conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867* et où des réformes récentes et l'entrée en vigueur d'un vote secret ont encore accru le caractère indépendant de la charge de Président.

La Constitution ne confère au Président du Sénat ni pouvoirs ni responsabilités particulières, pas même la simple obligation de présider aux délibérations du Sénat. Là encore, il y a une différence fondamentale avec la charge de Président de la Chambre des communes, lequel est précisément désigné pour présider aux délibérations de la Chambre. Il convient toutefois de signaler que l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* conférait aux sénateurs et au Sénat les mêmes privilèges, immunités et pouvoirs que ceux dont jouissait la Chambre des communes, plutôt que la Chambre des lords britannique. Autrement dit, les privilèges et les pouvoirs attachés à la charge de Président du Sénat sont égaux à ceux du Président de la Chambre des communes britannique et non à ceux du Grand Chancelier d'Angleterre.

Selon le professeur W.S. Dawson, "les dispositions de la loi ne décrivent pas de façon précise la charge de Président du Sénat canadien. Les institutions créées au Canada en vertu de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 ne sont qu'un pâle reflet de la Chambre des lords et de la charge de Grand Chancelier". Avec les années, les différences entre la charge du Grand Chancelier d'Angleterre et celle du Président du Sénat ont été de plus en plus marquées. Cet écart s'est creusé de façon progressive, mais il s'en est suivi que le rôle du Président du Sénat ne s'inspire plus du tout de celui du Grand Chancelier d'Angleterre mais se rapproche davantage du rôle du Président de la Chambre des communes. L'évolution des usages et des traditions en vigueur, outre certains changements apportés au Règlement, sont à l'origine de cette situation.

Le Sénat s'est toujours enorgueilli de son autonomie et de l'égalité de tous ses membres. Jusqu'en 1906, il était très conscient de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



la tradition de la Chambre des lords selon laquelle le Grand Chancelier intervenait au cours du débat pour trancher une question de procédure uniquement à la demande d'un autre membre. Le Président, à l'instar du Grand Chancelier, avait les mêmes pouvoirs que tous les autres sénateurs si ce n'est que l'importance et la dignité de sa charge accordaient un certain poids à ses opinions et garantissaient l'approbation de la chambre.

En 1906, le Règlement du Sénat a été modifié de façon à ce que le Président soit autorisé à maintenir l'ordre et le décorum au cours d'un débat. Le libellé de la disposition qui a donné lieu au nouvel article 18 était identique à l'article 10 du *Règlement de la Chambre des communes* dont il s'inspirait sans doute, et, de ce fait, il mettait le Président dans la même situation que son homologue des Communes. Il semble toutefois que l'octroi de nouveaux pouvoirs au Président du Sénat n'ait pas eu d'incidence immédiate ou spectaculaire sur les délibérations du Sénat. Selon le professeur Dawson, en pratique, cette nouvelle règle n'a pratiquement rien changé à la procédure du Sénat et ne semble pas avoir été bien comprise par les sénateurs. L'année suivant l'adoption de cette nouvelle règle, un sénateur a remis en question le droit du Président d'intervenir pour maintenir l'ordre et, jusqu'en 1934, le Président lui-même déclarait qu'il fallait lui signaler tout manquement à l'ordre ou au décorum avant qu'il puisse intervenir.

Le Président du Sénat a rarement eu l'occasion d'exercer pleinement les pouvoirs et fonctions que lui confèrent le *Règlement du Sénat;* les Présidents ont rarement été appelés à intervenir au cours d'un débat pour rétablir l'ordre ou rappeler à l'ordre un sénateur. A certains égards, même en vertu de l'ancien *Règlement du Sénat,* le Président possédait beaucoup plus de pouvoirs que ceux que les usages et les conventions confèrent à sa charge. Par ailleurs, pour des raisons constitutionnelles, juridiques, historiques et autres, le Président du Sénat joue un rôle différent et moins important que celui du Président de la Chambre des communes.

Il semble évident que le Président du Sénat possédait, en vertu de l'ancien article 15, le pouvoir et l'obligation d'intervenir au cours du débat pour maintenir l'ordre et le décorum au Sénat. Il n'était

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



pas tenu d'attendre qu'un autre sénateur fasse un rappel au Règlement. Le nouveau texte de l'article 18 vise à préciser et à accroître le droit du Président de maintenir l'ordre et le décorum. On peut donc soutenir que cet article ne constitue pas une entorse à l'usage en vigueur, mais qu'il représente plutôt une évolution continue vers un rôle plus important. Les changements apportés dans l'article 18, combinés à certaines autres modifications, risquent toutefois de modifier fondamentalement la nature de la charge de Président ainsi que ses rapports avec l'ensemble du Sénat.

La disposition du paragraphe 18(3) selon laquelle le Président juge si les arguments présentés sont suffisants pourrait être la source de litiges si les présidents ne l'appliquent pas de façon judicieuse. De toute évidence, les débats de procédure peuvent devenir répétitifs et inutiles et il arrive un moment où il est justifié d'interrompre le débat. La Chambre des communes ne prévoit aucune disposition comparable dans son Règlement; ce pouvoir est implicite dans le rôle du Président des Communes. Il pourrait l'être également dans le cas du Président du Sénat, mais, étant donné la tradition différente qui entoure cette charge, il est peut-être souhaitable de prévoir une disposition précise.

Il importe également de se rappeler que tous les sénateurs peuvent en appeler au Sénat des décisions du Président et que celles-ci peuvent donc être renversées. (Il est possible qu'un sénateur en appelle d'une décision du Président visant à mettre fin au débat aux termes du paragraphe 18(3) du Règlement.) La Chambre des communes a cessé d'autoriser les appels à l'égard des décisions du Président en 1965, ce qui a accru l'indépendance de la présidence, mais les traditions et origines différentes du rôle du Président du Sénat exigent sans doute le maintien de la disposition relative aux appels.

## DÉCORUM

Le paragraphe 19(1) est une nouvelle version de l'ancien paragraphe 16a) : ni les sénateurs ni les personnes autorisées à se trouver sur le parquet de la Chambre ne peuvent passer entre le fauteuil et le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Bureau, ni entre un sénateur qui a la parole et le fauteuil. Cette disposition vise à garantir que personne n'empêche le Président de voir ce qui se passe. Le paragraphe 19(2), qui reprend l'ancien paragraphe 16b), prévoit que lorsqu'ils pénètrent dans la Chambre, qu'ils en sortent ou qu'ils la traversent, les sénateurs s'inclinent devant le fauteuil. Il est précisé que les sénateurs doivent s'incliner parce que le Président est le "symbole de l'autorité du Sénat".

L'ancien paragraphe 16c) a été remplacé par le paragraphe 19(3) dont le libellé est différent : si des sénateurs veulent converser entre eux dans la Chambre du Sénat, ils doivent se retirer hors de la barre, sinon le Président leur ordonne de le faire. Deux nouvelles dispositions ont été ajoutées pour adapter le Règlement à la technologie moderne: le paragraphe 19(4) prévoit qu'aucun dispositif électronique produisant des sons n'est autorisé dans la Chambre du Sénat, sauf les appareils auditifs (conformément au paragraphe 19e). Ainsi, les téléphones cellulaires, les télécopieuses portatives, les radios, les téléavertisseurs et autres dispositif sont interdits. L'ajout de cette disposition relative aux dispositifs électroniques est sans doute une bonne mesure de précaution, tout à fait compatible avec la dignité du Sénat.

## ÉTRANGERS

L'article 20 reprend en gros les dispositions de l'ancien article 17. Il prévoit un mécanisme en vue de faire sortir les "étrangers" du Sénat. La même disposition existe à l'article 14 du *Règlement de la Chambre des communes* ainsi que dans le règlement de la plupart des autres chambres parlementaires. Le paragraphe 20(3) est nouveau : il prévoit que lorsque le Sénat somme des étrangers de se retirer, on vide les tribunes, mais que les personnes autorisées à pénétrer dans la Chambre du Sénat et à se trouver sur le parquet du Sénat continuent d'y avoir libre accès. Il convient de noter que l'article 4 du Règlement définit la phrase "personne dont la présence est autorisée dans la Chambre du Sénat pendant que le Sénat siège", même si ces mots ne sont pas utilisés tels quels au paragraphe 20(3).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## DÉCLARATIONS DE SÉNATEURS

L'article 22 du Règlement ajoute aux travaux du Sénat une nouvelle question intitulée "Déclarations de sénateurs", laquelle suit immédiatement les prières quotidiennes, à moins que le Sénat ne soit saisi de motions pour la tenue d'un débat d'urgence. Cette disposition vise à permettre aux sénateurs de soulever, sans préavis, des questions sur lesquelles ils "jugent urgents de porter à l'attention du Sénat". Selon cette disposition, les déclarations devraient porter sur des questions d'intérêt public à l'égard desquelles le Règlement et les pratiques du Sénat ne prévoient aucune façon d'attirer l'attention du Sénat. Les sénateurs ne doivent pas anticiper sur l'étude d'une question à l'ordre du jour ni s'engager dans un débat. Les déclarations doivent durer au plus trois minutes, mais un sénateur peut toutefois demander la permission de prolonger son intervention, permission qui lui sera accordée à moins que plus de 10 sénateurs ne s'y opposent. En vertu du paragraphe 23(6), une période de 15 minutes doit être allouée aux "Déclarations de sénateurs" mais le paragraphe 22(8) prévoit que cette période soit prolongée d'au plus 30 minutes, à la demande de l'un des whips, et cette période s'ajoute alors à la fin de l'après-midi. Aucun vote par appel nominal n'est permis au cours de la période des Déclarations de sénateurs.

Les "Déclarations de sénateurs" semblent être semblables aux "Déclarations des députés" à la Chambre des communes où, depuis 1982, les députés qui ne sont pas des ministres du Cabinet sont autorisés à intervenir pendant au plus une minute pour soulever pratiquement n'importe quelle question d'intérêt national, provincial ou local au cours de la période de 15 minutes qui précède la Période des questions. A la Chambre, la recevabilité des diverses déclarations est laissée à la discrétion du Président : les attaques personnelles, les messages de félicitations, les poésies et les déclarations manifestement fantaisistes ont été déclarés irrecevables. En vertu de l'ancien Règlement, la période allouée aux déclarations des députés était de 90 secondes, mais ce délai a été ramené à 60 secondes en 1986, en partie pour permettre à un plus grand nombre de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



députés d'intervenir. Les limites de temps sont généralement appliquées de façon stricte et certaines déclarations sont même interrompues au milieu d'une phrase.

Les sénateurs ont toujours eu la possibilité de faire ces déclarations et de rendre des hommages, mais le fait d'y consacrer une période donnée au cours de chaque séance devrait permettre une discussion plus efficace et une meilleure planification par le Sénat et les sénateurs. Lorsque le nouveau Règlement aura été en vigueur pendant un certain temps, il est possible qu'on modifie cette disposition, par exemple pour réduire la période allouée à chaque sénateur.

## AFFAIRES COURANTES

En vertu de l'article 23, les questions de privilège ou les rappels au Règlement sont irrecevables au cours de la période prévue pour l'étude des affaires courantes et pour les questions quotidiennes. Cette disposition est conforme à la pratique du Sénat; l'article 47 du *Règlement de la Chambre des communes* a le même effet, même s'il n'est pas tout à fait identique.

Le paragraphe 23(1) porte aussi que les questions de privilège ou les rappels au Règlement ne sont admissibles qu'au moment où le sujet au *Feuilleton* est ouvert au débat. Ainsi, les questions de privilège ou les rappels au Règlement que les sénateurs souhaitent soulever à l'égard d'un projet de loi, par exemple, devront être soulevés lorsque commencera le débat de deuxième lecture.

Le paragraphe 23(2) prévoit que le dépôt et la première lecture de projets de loi émanant du gouvernement et de projets de loi publics et privés sont des "étapes de pure formalité" qui sont franchies sans débat ni vote par appel nominal. Cette disposition vise, dit-on, à confirmer un usage en vigueur au Sénat. Il importe toutefois de signaler que, même si le dépôt et la première lecture sont en général une simple formalité, il arrive que pour des raisons diverses, un vote par appel nomial soit nécessaire. Aux termes de l'ancien Règlement, ce vote était apparemment autorisé. En général, c'est l'opposition qui demande la tenue

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



de tels votes, souvent à titre de tactique dilatoire, mais il y a des cas où le gouvernement peut aussi souhaiter procéder à un vote inscrit. Ce nouvel article du Règlement a donc pour effet de supprimer un droit qui existait jusque-là, même s'il n'était pas souvent exercé. Fait à signaler, depuis les modifications d'avril 1991, la même disposition est prévue dans le *Règlement de la Chambre des communes*.

Le paragraphe 23(3) prévoit qu'un vote nominal demandé au cours de l'étude des affaires courantes est reporté à 17 h 30 le jour même. Les votes sur des motions dilatoires ou de procédure ne peuvent pas être reportés.

Il est question au paragraphe 23(4) des motions dilatoires ou de procédure, mais elles ne sont pas définies. Parmi les motions qui tombent dans cette catégorie, mentionnons : les motions d'ajournement du Sénat (ou du débat), les motions visant à passer à l'ordre du jour ou aux points suivants à l'ordre du jour, la question préalable et les motions de "renvoi", lesquelles prévoient que l'étude d'une question soit reportée d'une période de six mois, par exemple. Selon l'article 58 du *Règlement de la Chambre des communes*, il s'agit de motions "recevables lors d'un débat", ce qui leur donne préséance sur les autres motions.

L'article 23 vise à veiller que les travaux du Sénat ne soient pas indûment retardés ou interrompus. En vertu du paragraphe 23(5), il est garanti que le Sénat passe à l'ordre du jour au cours de chaque séance - à 20 heures, s'il ne l'a pas encore fait. Comme nous l'avons signalé plus haut, la période allouée aux "Déclarations de sénateurs" est limitée à 15 minutes, à moins de prolongation conformément à l'article 22 du Règlement. Le paragraphe 23(4) prévoit également que le temps nécessaire à la tenue du vote par appel nominal à l'égard d'une motion dilatoire ou de procédure "ne fait pas partie de la période prévue pour les affaires courantes", ce qui limite l'intérêt tactique de ces motions.

Les affaires courantes sont énoncées au paragraphe 23(6). Certains changements ont été apportés à l'ordre des travaux par rapport à l'ancien Règlement. Par exemple, la présentation de pétitions, qui était la première des affaires courantes, vient désormais en dernier. En outre, le paragraphe 23(7) prévoit ce qui suit:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



> Au plus tard 30 minutes après l'appel de la première affaire conformément à l'alinéa (6) ci-dessus, quel que soit le progrès des débats, le Président interrompt les délibérations et passe sur-le-champ à l'appel de la: Période de questions.

Cette disposition a pour effet de limiter à 30 minutes les affaires courantes. Le Président n'a aucun pouvoir discrétionnaire et il doit interrompre les délibérations, quel que soit le progrès accompli, et procéder à la Période de questions. Cela restreint considérablement les possibilités de retard.

La Chambre des communes impose des limites de temps à diverses questions prévues dans ses affaires courantes. Par exemple, depuis les modifications de 1991, la présentation des pétitions est limitée à 15 minutes. En revanche, la période totale consacrée aux affaires courantes n'est pas limitée à la Chambre.

Au Sénat, la Période de questions doit durer 30 minutes; ce délai constitue lui aussi une innovation. (Les modifications proposées ne changent rien aux règles visant les Questions orales, prévues aux actuels articles 24, 25 et 26.) En vertu du nouveau Règlement, à la fin de la Période des questions, le Sénat passe, dans l'ordre, aux Réponses différées, aux Ordres du jour, aux Interpellations et aux Motions.

## AFFAIRES DU SÉNAT

Le nouvel article 27 du Règlement définit les affaires du gouvernement et les autres affaires, en faisant la distinction entre elles, et indique dans quel ordre le Sénat examinera les diverses questions à l'ordre du jour. Cette disposition est beaucoup plus détaillée que celle de l'ancien Règlement. Elle établit et précise également les priorités, ce qui rend les choses très claires et évite tout risque de désaccord.

En vertu du paragraphe 28(1), sauf contre-ordre du Sénat ou dans les cas prévus ailleurs dans le Règlement, les affaires du gouvernement ont priorité sur toute autre question au Sénat. En outre, selon cette disposition, le gouvernement a le pouvoir de désigner les questions à examiner et l'ordre dans lequel les questions à l'ordre du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



jour, sous la rubrique affaires du gouvernement, seront mises en délibération et étudiées. Selon la pratique en vigueur par le passé, le Sénat devait examiner tous les points à l'ordre du jour. Ce système était inefficace et entraînait le report de nombreuses questions. En outre, le gouvernement ne contrôlait pas les travaux du Sénat. En revanche, à la Chambre des communes, le gouvernement a le droit d'établir l'ordre dans lequel les questions sont mises en délibération conformément au paragraphe 40(2) du Règlement, qui est en vigueur sous une forme ou une autre depuis 1906.

Il est également prévu que toute question à l'ordre du jour - tant les affaires du gouvernement que les autres affaires - dont il n'est pas disposé, demeure au *Feuilleton* de la séance suivante (paragraphe 28(2)). Il est donc inutile de proposer une motion à cette fin avant l'ajournement de chaque séance. Cette disposition est compatible avec la pratique de la Chambre des communes et la réalité des programmes législatifs modernes, où le nombre des travaux prévus est toujours supérieur à ce qu'il est possible d'examiner au cours d'une séance.

Une question portée à la rubrique "autres affaires" qui n'a pas été débattue pendant 15 séances devra être rayée du *Feuilleton*, conformément au paragraphe 28(3). Cette disposition a manifestement pour objet d'empêcher que certaines questions restent indéfiniment au *Feuilleton* ou que celui-ci devienne un vrai fouillis. Elle ne s'applique toutefois qu'aux "autres affaires", et non aux affaires du gouvernement, et le terme "débattue" n'est pas clairement défini.

## DÉPÔT DE DOCUMENTS

En vertu de l'article 29, il est estimé que les documents déposés auprès du Greffier du Sénat ont été présentés ou soumis au Sénat. Tous les documents ainsi déposés doivent être consignés aux *Procès-verbaux* de la journée. Le dépôt de documents "dans les coulisses" par l'entremise du Greffier présente certains avantages : il évite de devoir présenter oralement et énumérer tous les documents, ce qui ferait perdre du temps au Sénat; en outre, il permet le dépôt des documents même lorsque le Sénat ne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



siège pas. Certains pourraient être tentés de déposer de cette façon des documents gênants ou délicats du point de vue politique, dans l'espoir qu'ils échappent à l'examen du public, ou du moins que le public n'en soit informé qu'après la publication des *Procès-verbaux*.

Le Leader du gouvernement ou le Leader adjoint du gouvernement au Sénat est autorisé à déposer sur le bureau "d'autres documents reliés aux responsabilités administratives du gouvernement", aux termes du paragraphe 29(3) du Règlement. Il n'est pas précisé de quel genre de documents il s'agit, ni avec quelle fréquence ils seront déposés. Conformément au paragraphe 29(4), d'autres sénateurs peuvent, avec le consentement du Sénat, déposer "un document à propos des affaires en cours devant le Sénat".

## OCTROI DE LA PAROLE AUX SÉNATEURS

Auparavant, l'article 26 du Règlement prévoyait les cas où deux sénateurs ou plus se lèvent simultanément pour parler. Le nouvel article 34 est libellé de façon différente : le Président doit donner la parole à celui qu'il juge s'être levé le premier. Un troisième sénateur peut toutefois invoquer le Règlement immédiatement et proposer une motion désignant l'autre sénateur qui s'était levé comme celui qui doit être "entendu" ou "avoir droit de parole". L'article 34(2) précise (contrairement à l'ancienne disposition) que cette motion doit être "mise aux voix aussitôt, sans débat ni amendement". Par contre, si un vote par vote nominal est demandé, le timbre d'appel pourra sonner pendant 60 minutes.

Aux paragraphes (3) et (4) de l'article 26, il est question des répercussions de l'adoption ou du rejet d'une motion portant qu'un sénateur doit "être entendu" ou "avoir droit de parole". Ces dispositions, qui sont nouvelles, visent à préciser et à définir les droits des sénateurs en cause.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## RÈGLES RÉGISSANT LES DÉBATS

Une nouvelle règle selon laquelle un seul sénateur a la parole à la fois a été ajouté, mais un sénateur peut céder la parole à un autre. Cette disposition n'est qu'une confirmation de la pratique en vigueur au Sénat qui consiste à céder la parole à un autre sénateur. L'article 35 présente la procédure à suivre pour céder la parole et l'incidence de ce geste: les sénateurs en cause sont estimés avoir parlé une fois au cours du débat et ne peuvent prendre de nouveau la parole (conformément au paragraphe 38(1) qu'avec la permission du Sénat. Cette disposition ne s'applique pas si un sénateur cède la parole à un autre pour une question, mais on considère que la question et la réponse font partie du temps qui lui a été accordé pour le débat.

Avec l'entrée en vigueur des nouvelles limites visant la durée des discours, dont il est question ci-dessous, il est probable que les sénateurs ne céderont pas la parole aussi souvent que par le passé. Lorsqu'un sénateur cède la parole à un autre, ce dernier utilise son droit de parole au cours du débat. En outre, lorsqu'un sénateur cède la parole ou répond à des questions, il empiète sur son temps de parole.

## DURÉE DES DISCOURS

Les règles relatives au droit de parole, au fait que l'on ne peut intervenir qu'une seule fois au sujet d'une question donnée, au droit de réponse finale, au droit du motionnaire ou du comotionnaire d'intervenir, et à l'interdiction de débattre d'une question orale, n'ont pas été modifiées. On a toutefois prévu de nouvelles dispositions. Le paragraphe 38(1) remplace l'ancien article 28 et prévoit qu'"aucun sénateur ne parle plus d'une fois".

La disposition qui permet à un sénateur de prendre à nouveau la parole lorsqu'une "partie importante" de son discours a été mal comprise, a été modifiée; les explications sont limitées à cinq minutes et le sénateur n'est autorisé à faire qu'une seule intervention de ce genre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Ce qui est encore plus important, c'est que le sénateur doit obtenir le consentement du Sénat pour fournir ces explications.

En vertu des paragraphes 38(2) et (3), le Leader du gouvernement et le Chef de l'opposition au Sénat ont un temps de parole illimité; en outre, le parrain d'un projet de loi et le premier sénateur à prendre la parole tout de suite après lui dispose de 45 minutes. Pour tous les autres sénateurs, la durée des discours est limitée à 15 minutes, y compris les questions et commentaires. Le Greffier tient compte du temps et avertit le Président lorsque le délai est écoulé; ce dernier applique alors le Règlement.

L'entrée en vigueur de ces limites visant la durée des discours au Sénat est controversée. À l'époque de la Confédération, la durée des discours au Parlement n'était pratiquement pas limitée. La Chambre des communes a adopté des limites de temps en 1927, et les a modifiées de temps à autre, en général pour les réduire. A l'heure actuelle, à la Chambre des communes, la durée des discours varie selon le genre de débat ou de travaux en cours. Cela permet de mettre en délibération les questions les plus importantes et de n'examiner que brièvement les affaires courantes. La Chambre fait également une distinction entre les discours proprement dits (limités en général à 20 minutes) et la période prévue pour les questions ou commentaires (limitée à 10 minutes). La Chambre des communes a également adopté des dispositions selon lesquelles la durée des discours diminue si le débat se prolonge depuis un certain temps, par exemple au bout de cinq heures.

Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle règle, la durée des discours n'était pas limitée au Sénat. Les nouvelles limites représentent donc une entorse importante aux pratiques antérieures. La limite de temps n'est pas mauvaise en soi : elle peut rendre une assemblée législative plus efficace et elle oblige les législateurs à s'en tenir à la question à l'étude et à être plus brefs. Une assemblée législative est toutefois un lieu de discussion et il importe de prévoir suffisamment de temps pour permettre une discussion et un débat approfondis et suffisants. Il faut à cette fin faire un compromis entre les intérêts concurrents des représentants du gouvernement et de ceux de l'opposition.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



ATTRIBUTION DE TEMPS

Le principe de l'attribution de temps, nouveau au Sénat, est prévu aux articles 39 et 40 du Règlement. En vertu de l'article 39, si les représentants des partis au Sénat se sont entendus pour attribuer un nombre précis de jours ou d'heures aux délibérations, à une ou plusieurs étapes de l'étude de toute affaire émanant du gouvernement, cette entente peut être annoncée au Sénat et une motion en établissant les modalités peut être proposée, sans avis; elle est alors mise aux voix sur le-champ, sans débat ni amendement. (Un vote par appel nominal avec timbre d'appel sonnant pendant 60 minutes peut être demandé.)

L'article 40 prévoit les cas où les partis au Sénat ne réussissent pas à s'entendre : le Leader du gouvernement au Sénat ou le Leader adjoint peut donner avis, lorsque le Sénat siège, des modalités d'une motion visant à attribuer un nombre précis de jours ou d'heures aux délibérations, à une quelconque étape d'un débat ajourné sur une affaire du gouvernement et cette motion est inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance, sous la rubrique "Motions du gouvernement" (alinéa 27(1)d)). Le paragraphe 40(2) énonce certaines dispositions minimums que cette attribution de temps doit prévoir : six heures de débat sur une motion de fond, six heures sur une motion de deuxième lecture, un jour civil pour l'étude en comité d'un projet de loi, une seule période de six heures pour l'étape du rapport et la troisième lecture. Une motion d'attribution de temps proposée conformément au paragraphe 40(2) attribue du temps à une étape seulement de l'étude de toute affaire du gouvernement (contrairement à l'article 39).

Conformément au paragraphe 40(4), un débat auquel s'applique une motion d'attribution de temps est assujetti aux dispositions relatives au vote par appel nominal des articles 67 et 68, lesquels prévoient que le timbre sonne pendant 60 minutes à l'égard des motions et des votes. Les votes doivent avoir lieu conformément aux dispositions des alinéas 33(4)a) et b): si le débat se poursuit après 17 h 30, le vote est reporté à 17 h 30 le lendemain, et si le débat se termine avant 17 h 30, le vote est reporté à 17 h 30 le jour même.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Au cours de l'étude d'une question à l'ordre du jour faisant l'objet d'une motion d'attribution de temps, le Sénat n'ajourne pas à l'heure ordinaire, mais continue plutôt à siéger jusqu'à ce que la période prévue pour le débat soit expirée, conformément au paragraphe 40(5), et l'heure de l'ajournement quotidien est reportée en conséquence. Lorsque la période prévue est écoulée, le Président déclare qu'une motion d'ajournement est réputée avoir été proposée et adoptée. Il est également prévu que la pause dîner soit retardée pour permettre au Sénat de clore le débat sur une question faisant l'objet d'une attribution de temps, et pour mettre la question aux voix et procéder au vote par appel nominal le cas échéant (alinéa 33(5)c)). Le Règlement prévoit également l'interruption d'un débat auquel on a attribué une période précise afin de tenir un vote différé par appel nominal, d'entendre une question de privilège ou de procéder à un débat d'urgence; le Sénat reprend ensuite l'étude de l'ordre du jour auquel s'applique l'attribution de temps. Le paragraphe 40(7) prévoit que, au cours d'un débat visé par une attribution de temps, aucune motion d'ajournement, aucun amendement ni aucune autre motion ne sera recevable (sauf une motion portant que tel sénateur soit maintenant entendu ou qu'il ait maintenant la parole); autrement dit, il est impossible de proposer une motion dilatoire en vue d'interrompre ou de retarder le débat. La même disposition est prévue à l'égard des motions dilatoires au cours du débat sur la motion d'attribution de temps (paragraphe 41(1)).

En vertu du paragraphe 41(1), le débat sur une motion d'attribution de temps est limité à deux heures et demie et, à la fin de cette période, le Président met la question aux voix et procède au vote. Ce vote ne peut être différé. Le paragraphe 41(2) énonce certaines règles relatives au débat sur la motion : aucun sénateur ne parle plus d'une fois, le Leader du gouvernement et le Chef de l'opposition peuvent tous deux parler pendant au plus 30 minutes et tous les autres sénateurs sont limités à 10 minutes.

L'adoption du système d'attribution de temps au Sénat constitue une entorse à la pratique antérieure. Jusqu'ici, le Sénat n'appliquait pas de règles précises concernant l'attribution de temps ou la clôture. Une liberté de débat totale est peut-être l'idéal, mais cela

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



risque de nuire à l'efficacité d'une assemblée et de faire l'objet d'abus. Il faut donc fixer certaines limites, ou faire certains compromis pour qu'une assemblée législative puisse conduire ses débats dans un délai raisonnable.

À la Chambre des communes britannique, le Président a utilisé la clôture pour la première fois, de son propre chef, en 1881, en vue d'interrompre un débat au cours duquel des nationalistes irlandais se livraient à d'incessantes tactiques dilatoires. Cette procédure a ultérieurement été adoptée par la Chambre et incorporée dans son Règlement. À la Chambre des communes canadienne, les règles relatives à la clôture ont été adoptées en 1913, au cours de l'étude du projet de loi sur l'aide navale. L'adoption de la clôture a fait l'objet d'un débat prolongé à la Chambre à l'époque et, par la suite, on a eu recours à cette procédure avec modération. Lors des rares occasions où elle a été utilisée, par exemple au cours du tristement célèbre débat sur le pipe-line de 1956, le gouvernement a prêté le flanc à de vives critiques.

Étant donné, entre autres, que la clôture était considérée comme une méthode trop radicale, au début des années 60, la Chambre des communes canadienne a envisagé la possibilité de trouver une autre procédure. De toute évidence, le nombre et la complexité des travaux de la Chambre allaient croissants et certaines mesures s'imposaient pour garantir que ses travaux puissent être terminés dans un délai raisonnable. Après un débat approfondi, la Chambre a fini par adopter en 1965 un Règlement provisoire et, en 1969, elle approuvait un nouveau Règlement. Les dispositions relatives à l'attribution de temps à la Chambre sont actuellement prévues à l'article 78 du Règlement, dont semblent s'inspirer les nouvelles règles s'appliquant au Sénat. À la Chambre des communes, trois scénarios sont prévus : les cas où il y a une entente entre tous les partis, les cas où il y a une entente entre la majorité des représentants des partis et les cas où le gouvernement fait cavalier seul.

Les règles relatives à l'attribution de temps dans les cas où les partis s'entendent reflètent tout naturellement la pratique en vigueur au Sénat, selon laquelle les deux principaux partis s'entendent souvent sur le temps à consacrer à la discussion de certaines questions. À

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



cet égard, l'article 39 ne fait qu'officialiser cette pratique, et vise à consigner ces ententes au compte rendu officiel et à les rendre obligatoires. Dans le nouveau Règlement, il est question des "représentants des partis au Sénat". Il y a lieu de se demander si cela s'applique aux représentants de partis comme le Parti réformiste, qui compte un représentant au Sénat et qui est reconnu officiellement aux termes de la *Loi électorale du Canada*. La Chambre des communes applique une disposition semblable, même si elle utilise aussi la notion de "parti reconnu", qui correspond généralement à la présence de 12 députés ou plus à la Chambre. La procédure proposée à l'article 39 ne prévoit pas la participation de sénateurs indépendants, dont plusieurs siègent actuellement au Sénat, comme cela s'est souvent produit par le passé. L'article 39 prévoit la tenue d'un vote, de sorte que ces sénateurs peuvent exprimer leur opinion.

Les dispositions de l'article 40 visent à régler les cas où les sénateurs ne réussissent pas à s'entendre. Elles permettront au gouvernement d'accélérer les travaux du Sénat, tout en protégeant dans une certaine mesure les droits et intérêts des sénateurs de l'opposition. La procédure d'attribution de temps est donc énoncée en détail, moyennant certaines précautions et conditions. Une nouvelle attribution de temps doit être prévue à chaque étape de l'étude d'un projet de loi. Un nombre minimum d'heures de débat est précisé, même si la période prévue risque d'être considérée comme un maximum plutôt qu'un minimum. Le débat sur la motion d'attribution de temps est limité à deux heures et demie et des limites de temps différentes s'appliquent aux discours.

## QUESTIONS DE PRIVILÈGE

Les articles 44 et 45 du Règlement portent sur les questions de privilège. Ces nouvelles règles sont beaucoup plus détaillées et exhaustives que les anciennes.

En vertu de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et qu'exerceront le Sénat et ses membres seront ceux prescrits de temps à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



autre par loi du Parlement; ils ne devront cependant jamais excéder ceux que possèdent et exercent, au moment de l'adoption d'une telle loi, les membres de la Chambre des communes britannique. Par ailleurs, l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que les privilèges, immunités et pouvoirs seront ceux que possédait la Chambre des communes britannique lors de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867* et lors de l'adoption de toute loi du Parlement du Canada visant à définir ces privilèges, immunités et pouvoirs. Le *Règlement du Sénat* vise à prévoir la procédure relative aux questions de privilège.

L'article 44(1) porte qu'il incombe à chaque sénateur de préserver les privilèges du Sénat et qu'une atteinte aux privilèges d'un sénateur touche aux privilèges de tous les sénateurs, et à la capacité du Sénat de s'acquitter de ses fonctions constitutionnelles. En outre, les mesures nécessaires pour assurer cette protection ont priorité sur toute autre question au Sénat, mais pour obtenir une telle priorité, une question présumée de privilège doit satisfaire à certains critères. Elle doit être soulevée à la première occasion, toucher directement aux privilèges du Sénat ou d'un sénateur, réclamer un correctif que le Sénat a le pouvoir d'apporter, en dehors de tout autre processus parlementaire et viser à corriger une infraction grave et sérieuse.

Le paragraphe 44(1) ne fait que réitérer, semble-t-il, une pratique et un précédent déjà en vigueur. Il énonce certains des principes en cause de façon beaucoup plus précise que l'ancien article 33. Il n'établit toutefois pas clairement la distinction entre les privilèges du Sénat et ceux de chaque sénateur. En outre, il fait mention de la *Loi constitutionnelle de 1867*, tandis que les fonctions et attributions du Sénat lui sont conférées par d'autres lois constitutionnelles, y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Comme nous l'avons signalé plus haut, la question de privilège doit être soulevée à la première occasion pour obtenir priorité sur toutes les autres questions dont est saisi le Sénat. Autrement, le paragraphe 44(2) prévoit que le sénateur qui soulève la question peut en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



donner avis, mais qu'il ne peut y être donné suite conformément à cet article du Règlement.

En outre, le paragraphe 44(4) prévoit qu'un sénateur désireux de soulever la question de privilège doit en donner préavis par écrit au Greffier du Sénat, au moins trois heures avant que le Sénat ne se réunisse, sauf si la question de privilège est soulevée un vendredi, auquel cas il faut en donner préavis au plus tard à 18 heures la veille. Dès qu'il reçoit l'avis, le Greffier prend les dispositions nécessaires pour faire envoyer au bureau de chaque sénateur à Ottawa un exemplaire de l'avis original et de sa traduction. La non-réception de l'avis par un sénateur ne porte pas atteinte à sa validité et l'on ne peut invoquer ce motif pour reporter l'étude de la question de privilège.

Après avoir donné le préavis nécessaire, un sénateur a la parole au cours de la période prévue pour les "Déclaration de sénateurs" afin de donner avis oral de la question de privilège (paragraphes 44(7) et 22(3)). Le sénateur doit indiquer qu'il est prêt à proposer une motion pour demander au Sénat d'agir ou de soumettre la question au Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure.

Tout comme l'exigence relative à l'avis oral, le long délai prévu pour donner préavis écrit constitue une nouvelle disposition. (On ne sait pas très bien pourquoi les deux procédures sont adoptées puisqu'elles semblent dans une grande mesure faire double emploi.) La disposition prévoyant que copie de l'avis soit envoyée à tous les sénateurs est également nouvelle. Toutes ces dispositions reflètent l'importance des questions de privilège et visent sans doute à faire en sorte que tous les sénateurs soient avertis à l'avance de façon à être présents, et puissent préparer leurs arguments personnels, pour ou contre, au besoin. A la Chambre des communes, l'article 48(2) du Règlement exige qu'un avis d'une heure soit donné avant de soulever la question à la Chambre; en outre, si la question de privilège découle du débat qui se déroule à la Chambre au cours d'une séance, il est inutile de donner préavis par écrit. On ne sait pas ce qui se passerait au Sénat dans un cas semblable : d'une part, la question doit être soulevée à la première occasion, mais, d'autre part, il faut en donner préavis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



En vertu du paragraphe 44(8), le Sénat doit commencer à étudier la question de privilège au plus tard à 20 heures (à midi le vendredi) ou immédiatement après avoir épuisé l'ordre du jour de la séance, si c'est plus tôt. Les questions de privilège sont abordées dans l'ordre où le Greffier du Sénat a reçu les préavis (paragraphe 44(10)), et chaque question de privilège doit faire l'objet d'un débat distinct (paragraphe 44(11)). Le Président dirige le débat et il juge "si les arguments présentés sont suffisants". Conformément au paragraphe 44(12), le Président juge si une question de privilège paraît fondée à première vue et, en rendant sa décision, il la justifie par les articles du Règlement ou d'autres documents pertinents qui font autorité. Cette disposition est compatible avec les décisions prises par le Président du Sénat relativement à l'étude d'une question de privilège, ainsi qu'avec les usages de la Chambre des communes.

Lorsque le Président juge qu'une question de privilège paraît fondée à première vue (et tous les sénateurs peuvent évidemment en appeler de sa décision), le sénateur auteur de la question peut proposer une motion pour demander au Sénat soit d'intervenir, soit de soumettre la question au Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure, pour étude et rapport (paragraphe 45(1)). Cette motion ne peut être proposée qu'immédiatement après la décision du Président et elle sera étudiée à 20 heures (ou à midi le vendredi), ou lorsque le Sénat a épuisé l'ordre du jour de la séance, si c'est plus tôt. Aucun sénateur ne peut parler plus d'une fois ni pendant plus de 15 minutes au cours du débat sur cette motion : il n'y a pas d'exception pour le Leader du gouvernement ou le Chef de l'opposition au Sénat, le motionnaire ou un autre sénateur. Le débat sur une motion relative à une question de privilège peut être ajourné conformément au paragraphe 45(6) du Règlement. Après les trois heures de débat, le Président doit, en vertu du paragraphe 45(7), interrompre la discussion et mettre aux voix sur-le-champ et à la suite toutes les questions nécessaires pour disposer de la motion, sans autre débat ni amendement; les dispositions relatives aux votes différés s'appliquent à tout vote par appel nominal demandé à l'égard de l'une de ces questions. Si le Sénat a déjà épuisé l'ordre du jour lorsque le débat sur la motion a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



commencé, on considère que le Sénat est ajourné (paragraphe 45(8)); dans le cas contraire, le Sénat poursuit l'étude de l'ordre du jour pendant une période équivalant au temps consacré au débat sur la motion (paragraphe 45(9)).

La disposition visant à limiter le débat sur la motion portant que le Sénat intervienne ou soumette la question au Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure, est nouvelle et équivaut à une attribution de temps établie à l'avance. Aucune limite semblable n'est imposée à la Chambre des communes.

## AJOURNEMENT DES AFFAIRES DU SÉNAT

L'article 50 remplace l'ancien paragraphe 36(2) du Règlement concernant l'ajournement des affaires du Sénat. En vertu du paragraphe 50(1), un sénateur peut ajourner le débat sur un sujet autre que gouvernementale à son nom. Le débat peut être ajourné à un jour précis indiqué dans la motion ou au jour de séance suivant, si aucun jour n'est précisé. Conformément au paragraphe 50(2), le débat sur une affaire du gouvernement peut être ajourné au jour de séance suivant. Les affaires du gouvernement sont visés par l'article 27 du Règlement, qui permet au Leader du gouvernement au Sénat ou au Leader adjoint d'établir l'ordre dans lequel le Sénat étudie les affaires du gouvernement prévues à l'ordre du jour.

## AVIS

L'article 59 porte sur les motions faisant l'objet d'un avis d'un jour, tandis que l'article 60 prévoit les cas où aucun préavis n'est requis. Les modifications par rapport à l'ancien Règlement semblent relativement mineures; la plupart d'entre elles découlent d'autres modifications, tandis que plusieurs d'entre elles visent à préciser le libellé des nouveaux articles du Règlement. En vertu du paragraphe 60(10), il n'est pas nécessaire de donner avis d'une question de privilège, même

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



si, comme nous l'avons vu plus haut, l'article 39 prévoit une procédure relative au préavis oral et écrit.

## DÉBATS D'URGENCE

Deux nouvelles règles portant sur les débats d'urgence ont été ajoutées au Règlement. En vertu du paragraphe 61(1), un sénateur peut proposer l'ajournement du Sénat dans le but de soulever une question urgente d'intérêt public. Il doit donner au Greffier un préavis écrit au moins trois heures avant l'heure prévue de convocation du Sénat ou, si la question doit être étudiée le vendredi, au plus tard à 18 heures la veille. La question dont l'étude est proposée doit remplir certains critères : elle doit avoir trait à une urgence véritable et nécessiter l'attention immédiate du Sénat; elle ne doit pas relancer une discussion déjà abordée durant la même session conformément au présent article du Règlement; elle ne peut soulever une question qui ne peut être débattue qu'à la suite d'une motion distincte dont il a été donné avis et elle ne peut soulever de sujet qui constitue essentiellement une question de privilège. Ces conditions sont semblables à celles que prévoit l'article 52(6) du *Règlement de la Chambre des communes*.

L'avis doit être traduit et distribué par le Greffier au bureau de tous les sénateurs. Lorsque le Sénat se réunit, au lieu de passer à l'appel des "Déclarations de sénateurs", le Président donne la parole aux sénateurs qui ont donné des avis, dans l'ordre où ceux-ci ont été reçus. Un sénateur dispose de cinq minutes pour justifier pourquoi la question doit faire l'objet d'un débat d'urgence. Le sénateur doit expliquer dans quelle mesure cette question a trait aux responsabilités administratives du gouvernement ou pourrait relever de la compétence des ministères, et pourquoi il est peu probable que le Sénat ait une autre occasion d'étudier la question dans un délai raisonnable. Les autres sénateurs ont ensuite la possibilité de discuter de la question; chacun d'entre eux dispose d'au maximum cinq minutes pour présenter ses arguments et le débat doit durer au plus 15 minutes. Le Président décide ensuite si la situation constitue une question urgente et d'importance publique; tous

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



les sénateurs peuvent en appeler de cette décision et le vote aura lieu, le cas échéant, après que le timbre d'appel aura sonné pendant 60 minutes. Le temps consacré à l'étude des demandes de débat d'urgence n'est pas prévu dans les heures de séance du Sénat et retarde donc le traitement des affaires courantes.

Conformément à l'article 62, lorsque le Sénat consent à ce qu'on propose une motion d'ajournement dans le but d'étudier une question d'urgence publique, le débat débute à 20 heures (ou à midi le vendredi), ou lorsque le Sénat a épuisé l'ordre du jour de la séance, si c'est plus tôt. Le débat se termine à 23 h 59 (16 heures le vendredi). La motion d'ajournement est réputée avoir été adoptée si le Sénat a épuisé l'ordre du jour; au cas contraire, la motion est réputée avoir été retirée et le Sénat reprend l'étude de l'ordre du jour. Si l'étude de l'ordre du jour a été interrompue par le débat d'urgence, elle reprend pendant une période équivalant à celle consacrée à ce débat. Aucune motion de fond ne peut être proposée au cours d'un débat d'urgence et la durée des discours est limitée à 15 minutes.

La plupart des dispositions du projet de Règlement sont semblables à celles que prévoit le *Règlement de la Chambre des communes* en ce qui a trait aux débats d'urgence. L'actuel article 52 du Règlement de la Chambre remonte à 1906, année de l'adoption du Règlement antérieur, et s'inspire de règles semblables adoptées par la Chambre des communes britannique en 1882.

Les débats d'urgence permettent d'examiner des questions d'actualité et urgentes. Si le Parlement veut jouer un rôle utile, il faut prévoir un mécanisme permettant d'examiner les questions d'intérêt public cruciales. Par le passé, les débats d'urgence empiétaient sur le temps précieux consacré à l'étude du programme législatif et bouleversaient ce dernier; depuis 1986, cela n'est plus le cas à la Chambre des communes, puisque ce débat a lieu une fois terminées les délibérations courantes. Au Sénat, les nouvelles règles ne sont pas tout à fait aussi simples puisque les débats d'urgence peuvent interrompre l'étude des questions en cours; toutefois, il est également évident que le temps consacré à ces débats

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



n'empiète pas sur le temps nécessaire à l'étude des affaires courantes du Sénat.

À la Chambre des communes, les députés demandent très souvent la tenue d'un débat d'urgence, mais le Président en accepte très peu. Au Sénat, chaque demande fera l'objet d'une discussion par l'ensemble du Sénat.

## MOTIONS SUJETTES À DÉBAT

L'article 63, intitulé "Motions sujettes à débat", est nouveau. Il énumère toutes les motions pouvant faire l'objet d'un débat ("sauf dans les cas prévus ailleurs au Règlement") et constitue apparemment un résumé des anciennes règles en vigueur au Sénat. L'alinéa 63(1)r) est une disposition universelle en vertu de laquelle peuvent faire l'objet d'un débat les motions

> d'adoption de toute autre motion inscrite à l'ordre du jour ou au *Feuilleton*, ou proposée au cours des Affaires courantes, que peuvent exiger le maintien du décorum ou de l'autorité du Sénat, la nomination ou la conduite de ses dirigeants, le déroulement de ses travaux, l'établissement de ses jours de séance, de réunion ou d'ajournement.

Cette disposition est semblable à celle de l'alinéa 67(1)p) du *Règlement de la Chambre des communes*.

Le paragraphe 63(2) prévoit que le Sénat se prononce sur-le-champ, sans débat ni amendement, sur toute autre motion dont il est saisi. Cette règle est l'équivalent de l'article 67(2) du Règlement des communes.

## VOTES PAR APPEL NOMINAL

Un nouvel article 67, portant sur les votes par appel nominal, a été ajouté au Règlement; lorsqu'on a demandé un vote par appel nominal, le paragraphe 67(1) prévoit que le timbre d'appel des sénateurs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



sonne durant 60 minutes. Ce délai est nouveau; auparavant, aucun vote ne pouvait avoir lieu tant que les whips ne signalaient pas qu'ils étaient prêts. En vertu des modifications proposées, le vote peut avoir lieu au bout de la période de 60 minutes, que les whips soient présents ou non à ce moment-là. Du même coup, tous les sénateurs ont l'assurance de disposer de 60 minutes pour se rendre au Sénat et que le vote n'aura pas lieu avant l'expiration de ce délai.. À la Chambre des communes, le timbre ne peut pas sonner pendant plus de 30 minutes.

Dans le cas d'un vote par appel nominal qui a été différé ou fixé à une heure précise, le paragraphe 67(3) du Règlement prévoit que le timbre d'appel sonne "durant au plus 15 minutes". Cet article du Règlement prévoit également que : "Ces dispositions s'appliquent particulièrement aux motions non sujettes à débat et à toute motion dont le temps du débat est fixé".

La sonnerie de "rappel" de 15 minutes se fonde sur l'hypothèse que les sénateurs ont déjà été avertis de l'heure à laquelle le vote aurait lieu. Il en est manifestement ainsi pour les votes différés et les votes sur les questions visées par une attribution de temps, mais pas autant pour ce qui est des motions non sujettes à débat. Même si les sénateurs connaissent l'heure du vote, le délai de 15 minutes n'est pas toujours suffisant pour leur permettre de se rendre au Sénat. En comparaison, la Chambre des communes prévoit des timbres d'appel de 30 et 15 minutes : 15 minutes s'il s'agit de votes différés, d'interruption du débat pour mettre la question aux voix et en l'absence de quorum, et 30 minutes s'il s'agit de motions sujettes et non sujettes à débat.

Conformément au paragraphe 67(4), les portes du Sénat ne sont pas verrouillées pendant le vote par appel nominal. Même si les sénateurs peuvent entrer dans la Chambre du Sénat n'importe quand, ils ne seront pas autorisés à voter s'ils n'étaient pas à leur place lorsque le Président a mis la question aux voix. Cette modification vise, semble-t-il, à répondre aux préoccupations des sénateurs qui veulent être en mesure de participer à certains votes au cours d'une série de votes et à permettre aux sénateurs d'être libres d'aller et venir pendant que le vote se déroule. À la Chambre des communes, l'usage veut que les portes soient

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



verrouillées pendant le vote. En vertu du paragraphe 67(5) du Règlement du Sénat, les portes des tribunes devront être verrouillées pendant le vote et seuls les sénateurs ont accès au parquet de la Chambre du Sénat.

## VOTES DIFFÉRÉS

Conformément aux dispositions du paragraphe 68(1), lorsqu'on a demandé la tenue d'un vote par appel nominal sur motion sujette à débat, l'un ou l'autre whip peut demander que le vote soit différé jusqu'à 17 h 30 le jour de séance suivant du Sénat (un jour civil plutôt qu'un jour de séance); si le jour de séance suivant est un vendredi, le whip du gouvernement peut décider de différer le vote au jour de séance suivant et il peut le faire n'importe quand avant l'heure prévue pour la tenue du vote différé. En vertu du paragraphe 68(4), une question donnée ne peut faire l'objet que d'un seul vote par appel nominal différé et le timbre d'appel ne doit sonner qu'une seule fois. Le report des votes en série et les reports successifs sont interdits.

En vertu de l'ancien Règlement du Sénat, il n'existait aucune disposition en vue de reporter les votes inscrits. Cette disposition est en vigueur à la Chambre des communes depuis 1986 et semble avoir donné d'assez bons résultats. Les votes inscrits prennent énormément de temps, interrompent l'horaire du Sénat et peuvent être utilisés comme tactique dilatoire. Si la tenue des votes est fixée à des heures précises, un plus grand nombre de sénateurs peuvent être présents, il y a plus de certitude dans le déroulement des les délibérations courantes et on réduit au minimum les cas où ces votes sont utilisés pour des raisons secondaires.

## ÉTUDE PRÉALABLE DE PROJETS DE LOI

Le Règlement renferme un nouvel article 75 portant sur l'étude préalable d'un projet de loi qui a été présenté à la Chambre des communes mais n'a pas été lu une première fois au Sénat. Selon la procédure spéciale prévue, cette motion peut être proposée par le Leader du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



gouvernement ou le Leader adjoint du gouvernement au Sénat - les autres sénateurs doivent se conformer à la procédure générale visant le renvoi d'une question à un comité permanent désigné. Fait à signaler, le paragraphe 75(1) prévoit qu'une question peut être renvoyée à un comité permanent pour étude préalable, tandis que le paragraphe 75(2) fait mention des comités permanents ou spéciaux du Sénat.

Jusqu'en 1985, le Sénat appliquait une politique officieuse en vertu de laquelle un grand nombre de projets de loi faisaient l'objet d'une étude préalable. En général, cette procédure se révélait utile et fructueuse. Elle permettait au Sénat de mieux participer au processus législatif en formulant des observations et proposant des amendements avant la fin de l'étude du projet de loi aux Communes. Cette procédure permettait également au Sénat d'étudier les projets de loi plus rapidement lorsqu'ils lui étaient renvoyés par les Communes. Tous les projets de loi ne se prêtent pas à une étude préalable : en général, seuls les projets les plus complexes ou les plus controversés justifient une telle étude. Dans certains cas, il est impossible de faire l'étude préalable d'un projet de loi. Même s'il entreprend une étude préalable, le Sénat conserve toutes ses options et cela ne change rien au processus législatif; c'est simplement une façon de reconnaître une réalité et d'accélérer le processus.

Dans le régime parlementaire canadien, les membres du gouvernement sont choisis principalement parmi les députés de la Chambre des communes. Même si tous les projets de loi (à l'exception des projets de loi de finances) peuvent être proposés à la Chambre ou au Sénat, depuis quelques années, l'usage veut que pratiquement toutes les mesures soient déposées en premier lieu aux Communes. Dans d'autres assemblées législatives bicamérales, il est possible que les deux chambres examinent simultanément ou parallèlement les projets de loi, mais ce n'est pas le cas au Canada. En conséquence, le Sénat est en grande partie tributaire de la Chambre et il doit attendre que celle-ci ait adopté un projet de loi avant de pouvoir l'étudier lui-même. Cela rend difficile toute planification et il peut arriver que, vers la fin d'une session ou avant un long ajournement, le Sénat soit débordé par le nombre de mesures législatives à étudier. L'étude préalable contribue en partie à résoudre ces problèmes inhérents au système.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## LIMITES DES DISCOURS - COMITÉ PLÉNIER

En vertu du nouvel article 85 du Règlement, lorsque le Sénat siège en comité plénier, la durée des discours est limitée à 10 minutes, bien que les sénateurs puissent prendre la parole aussi souvent qu'ils le désirent. En outre, un vote par appel nominal doit être tenu immédiatement sans que le timbre d'appel des sénateurs ne sonne. Il est précisé également dans cette disposition que le président du comité plénier appelle à l'ordre tout sénateur qui parle contre le principe d'un projet de loi; l'ancien article du Règlement interdisait de façon générale ce genre d'intervention, mais il n'était pas précisé comment cette disposition devait être appliquée ni par qui.

## COMITÉ PERMANENT DES PRIVILÈGES, DU RÈGLEMENT ET DE LA PROCÉDURE

L'ancien Comité du Règlement et de la procédure est remplacé par un nouveau Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure. Ce dernier a toujours le pouvoir de proposer au Sénat, de sa propre initiative, des modifications au Règlement. Le nouveau Comité jouera également le rôle de Comité des privilèges, question qui, en vertu de l'ancien Règlement, était examinée en comité plénier. Le Comité est autorisé, sur un ordre de renvoi du Sénat, à examiner toute question de privilège et à en faire rapport au besoin, et à étudier les ordres et coutumes du Sénat et les privilèges du Parlement. Le Comité, toutefois, ne sera pas tenu de déposer un rapport sur une question de privilège que lui a renvoyée le Sénat.

Les dispositions des articles 39 et 40 concernant les questions de privilège visent à préciser et simplifier la procédure relative aux privilèges. Il est normal qu'un comité examine ce genre de questions, plutôt que l'ensemble du Sénat. Il est non seulement souhaitable que certains sénateurs acquièrent des compétences dans ce domaine, mais il est également plus facile qu'un petit groupe se charge d'étudier les questions de fait ou discute de points précis, plutôt qu'un comité plénier. Les Chambres des communes britannique et canadienne ont adopté la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



même démarche. Étant donné que les privilèges sont étroitement liés aux questions de procédure, y compris le Règlement, il est normal que le même comité s'occupe de toutes ces questions.

Comme nous l'avons signalé plus haut, lorsque le Président a établi qu'une question de privilège est fondée à première vue, le sénateur qui a soulevé la question peut, conformément au paragraphe 40(1), proposer une motion pour demander au Sénat soit de renvoyer la question au comité permanent soit d'intervenir. S'il opte pour cette dernière solution, il est donc possible que le comité permanent ne soit pas saisi de la question.

## SÉANCES DE COMITÉ À HUIS CLOS

En vertu de l'ancien article 73 du Règlement, les séances de tous les comités du Sénat étaient ouvertes au public, "à moins d'avis contraire du comité". Le nouvel article 93 prévoit que les séances des comités permanents et spéciaux du Sénat sont publiques et n'ont lieu qu'après avis public, sauf s'il y est discuté de certaines questions, notamment les traitements et avantages sociaux, les négociations contractuelles, les relations de travail, les questions relatives au personnel, les projets d'ordre du jour ou de rapports. Ces règles ne s'appliquent toutefois pas aux sous-comités ni aux comités mixtes, à moins qu'ils ne procèdent à l'étude article par article d'un projet de loi.

On a reproché aux comités de siéger trop souvent à huis clos. En une occasion, cette pratique a amené les médias à contester devant les tribunaux. Au sein d'un organisme législatif, il est préférable que la majorité des travaux se déroulent au grand jour. Ce principe est important non seulement compte tenu de l'obligation de rendre compte, mais aussi parce que, lorsque les séances se déroulent à huis clos, le public a tendance à croire qu'on lui dissimule quelque chose.

La nouvelle règle s'appliquant au Sénat vise à remédier à ce problème et constitue un net progrès par rapport aux dispositions en vigueur à la Chambre des communes ou dans pratiquement toutes les assemblées législatives provinciales. Les questions énoncées au paragraphe 93(2) sont raisonnables et se fondent sur les précédents municipaux et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



autres. Il existe toutefois d'autres cas où il peut être nécessaire ou souhaitable d'entendre des témoignages en privé, par exemple, lorsque des fonctionnaires, ou encore des femmes ou des enfants battus viennent témoigner devant les comités. Par ailleurs, certaines études entreprises par les comités peuvent porter sur des questions de sécurité nationale qui doivent rester confidentielles.

Autre fait important, cet article du Règlement exige que le public soit averti des réunions. Cette disposition est importante car il serait parfaitement inutile de tenir des séances publiques si personne ne savait qu'elles ont lieu. Il y a toutefois lieu de se poser certaines questions. Qu'entend-on par avis "public"? Que considère-t-on comme un préavis nécessaire ou suffisant: cinq minutes, cinq heures ou 24 heures? Que se passe-t-il s'il n'y a pas d'avis public? Comment peut-on résoudre les problèmes qui surgissent et exigent une solution immédiate?

L'exemption des sous-comités est logique : bon nombre d'entre eux n'examinent que des questions purement administratives, par exemple, la liste des témoins et le programme du comité, ce qui doit dans la mesure du possible se faire en privé. L'exemption risque toutefois d'être un moyen de contourner l'objectif du Règlement puisque certains sous-comités ont des pouvoirs et des attributions très importants.

## SANCTION ROYALE

Le nouvel article 136 traite de certaines questions relatives à la sanction royale et à la présence de la Reine ou de ses représentants. Le Règlement prévoit que l'heure fixée dans le message royal doit être respectée et qu'elle ne peut être ni retardée ni modifiée. Si le discours d'un sénateur ou un débat est interrompu pour passer à la sanction royale ou à une autre procédure, le temps consacré à celle-ci ne sera pas perdu et la discussion reprendra ensuite. Aucune motion d'ajournement n'est recevable lorsque le Sénat a reçu un tel message et, s'il termine ses travaux plus tôt que prévu, la séance est suspendue et une sonnerie de rappel sonne pendant cinq minutes. De même, un vote différé

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



doit être reporté à plus tard et aura lieu immédiatement après la sanction royale.

Ces dispositions reflètent en grande partie les usages en vigueur au Sénat et, de toute façon, elles sont indispensables par égard envers la Souveraine et ses représentants. Les nouvelles règles visent également à protéger les droits des sénateurs et à faire en sorte que cette procédure n'entrave pas le bon déroulement des travaux du Sénat. En décembre 1990, des sénateurs et des députés libéraux ont retardé la sanction royale du projet de loi sur la TPS; en vertu du nouveau Règlement, cette tactique sera désormais impossible.

## PÉRIODE DE TRANSITION

Le Greffier du Sénat doit préparer et faire imprimer une version révisée et rénumérotée du *Règlement du Sénat*, y compris des modifications. Le Greffier est autorisé à apporter tous les changements de forme qui s'imposent au Règlement actuel.

## CONCLUSION

Le Sénat a approuvé le 18 juin 1991 le rapport sur les modifications au Règlement préparé par le Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure. Conformément à ses dispositions, le nouveau Règlement est entré en vigueur le lendemain, le 19 juin 1991.

Comme nous l'avons indiqué dans le présent document, le rapport proposait un train de modifications considérable et pratiquement tous les aspects de la procédure du Sénat ont été modifiés. Seul le temps nous dira si ces modifications sont pratiques et si elles réussissent à atteindre leurs objectifs. Bon nombre de sénateurs sont préoccupés par la teneur de certaines d'entre elles et il sera peut-être nécessaire d'apporter d'autres changements avec le temps.